

本书得到国家自然科学基金项目(项目编号: 71203136)资助

# 中国公租房问题研究

## ——基于公共物品视角

胡晓龙 邱知奕 著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 · BEIJING

## 内 容 简 介

本书从公共物品的视角出发,利用公共经济学、信息经济学、住宅经济学等相关原理,对公租房的属性进行了理论分析,结合调查统计数据,建立量化模型,分析目标群体需求特质。比较多种供给模式经济效率,借鉴国际经验,提出适合中国国情的公租房供给模式。本书首先基于公共物品供给相关经典理论,对公租房的公共属性进行界定,提出其作为公共物品的动态演进特征,宏观地指出相应供给机制的演化方向。其次,基于相关调查数据,通过统计分析,测算保障房需求群体的相关特征指标,并据此构建住房支付能力指数评价模型,用上海相关数据进行模拟和政策评价;最后,基于信息经济学理论,对现有公租房的供给模式进行经济效率评价,并借鉴国际经验,提出 PIPP 模式改进意见。

本书适合房地产经济、住房保障、城市经济、城市规划、土地资源管理等领域的研究者,以及相关领域的高校教师和学生阅读参考。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究。

## 图书在版编目(CIP)数据

中国公租房问题研究:基于公共物品视角/胡晓龙等著. —北京:电子工业出版社, 2015. 12  
ISBN 978-7-121-27770-2

I. ①中… II. ①胡… III. ①住宅-社会保障制度-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 295033 号

策划编辑:王二华

责任编辑:王二华 特约编辑:侯学明

印 刷:

装 订:

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编:100036

开 本:720×1000 1/16 印张:8.25 字数:210 千字

版 次:2015 年 12 月第 1 版

印 次:2015 年 12 月第 1 次印刷

定 价:53.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系及邮购电话:(010)88254888。

质量投诉请发邮件至 zlt@phei.com.cn,盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线:(010)88258888。

# 序

近年来，随着我国城市建设的推进，公共租赁房（简称公租房）已成为解决城市新增人口住房问题的重要途径。但是，反观各地的公租房供给现状：一方面，总量上呈现供不应求的趋势；另一方面，部分投入供给的公租房却出现空置。本书对这一带有普遍性的问题进行了有益的探索，提出了相应的解决思路和建议，值得有关部门和专业人士一读。

本书作者注意到，当前我国公租房的供给存在这样的困境：土地是房屋建设的必要条件，而我国的城市土地归国家所有，即政府是城市土地的唯一供给者，也因此成为公租房的供给主体。但公租房具有社会保障性质，政府作为供给者，面临三方面的财政压力：第一，土地无偿供给使得日益依赖土地出让金的地方政府损失了巨额土地出让收益；第二，房屋的建安成本及后期维护运营支出也成为地方财政的巨大负担；第三，公租房的租金上限使得投资回收期远超出一般住房工程。上述财政压力，使得政府投资激励不足，导致公共租赁房供给缺口大，项目可持续性差。

在某种意义上，公租房供给可以归结为财政范畴。但是，作者没有按照传统的财政学方法开展研究，而是选择了公共经济学和财政学的分析基础和逻辑起点——公共物品，作为切入点，使研究的理论价值与现实意义有所提升。

本书在以下方面进行了一些颇具新意的分析。

第一，以动态的方式考察公共物品在长期供给过程中属性的演化，将现阶段的公租房界定为特殊议价机制下的小团体内部垄断供给品，并预期其最终演进为真正的俱乐部产品。

第二，针对公租房需求群体经济学特质，建立包含房价财富比、剩余收入比、自有化预期、保障房供给缺口等指标的住房负担能力测度体系。虽然该体系存在一定的局限性，但通过后期研究的改进，极有可能成为住房负担能力测度实践中具有普适性的模型。

第三，在贝叶斯博弈模型的基础上，论证了公共物品供给逆向选择的可能性，并通过国际经验比较，提出了引入中间组织的解决方案。更重要的是，本书从组织架

构和收益分配两方面建立了一套较为可行的中间组织激励机制。

本书不仅通过逻辑演绎构建了相关模型，并且佐以计量分析，还引入了国际经验的比较研究。全书剖析深入，数据翔实，反映了作者严谨认真的学术态度。

当然，本书也不可避免地存在一定的不足，个别提法有待进一步推敲商榷，一些分析需要进一步完善，但瑕不掩瑜，本书仍是一部别具一格的论著。

在过去的几年中，作者在公租房和公共物品供给领域开展了较为深入的科研工作，取得了一些独到的成果，本书即其中的成果之一，作序是为鼓励，并祝愿作者在今后的科研工作中取得更大的进步。

盛昭瀚

2015 年 10 月

# 前 言

近年来，为解决我国城市居民的住房困难，各地政府陆续推出了公租房供应计划。公租房本身的福利性质及其供给机制中政府的主导作用，使得该物品呈现出广义公共物品的特征。而我国现行的公租房供给模式则是以政府供应为主、融资方式单一、私人部门参与度不高的形式。从结果上看，各地供给缺口巨大，供不应求状况严重，市场效率低下。

引进私人部门参与供给，对于改善公租房供给现状具有积极意义。但我国现行的公租房供给机制中，私人部门参与度较低。究其原因，目前公租房建设管理中存在融资机制欠缺、中间机构参与度不够、运营机制不完善等问题。因此，本书作者认为将公共品供给（尤其是准公共物品）的相关理论引入公租房供应模式的讨论，有助于解决上述问题。

本书的理论创新之一在于，突破了既有研究在公共物品属性界定上的静态视角，提出以动态的方式考察公共物品在长期供给过程中属性的演化。本书通过比照公共物品的经典定义，运用发展的视角，将这类产品定义为特殊的俱乐部产品。通过对公租房的公益性和外部性的分析，本书在第3章提出：

（1）努力扩大公租房供给，实现公租房从特殊议价机制下的小团体内部垄断供给品向真正俱乐部产品的演进，促进社会公平；

（2）采取内部化方式治理区域外部性，实现公共物品供给主体由地方治理机构向中央-地方一体治理机构转变。

为研究主要大城市公租房需求现状，本书针对主要一二线城市及公租房需求集中的特定区域和人群进行了问卷调查，并将调查结果与层次分析法分析结果相互对照，归纳发现：

（1）受收入水平约束和保障政策门槛限制，目标群体的收入普遍偏低，财富积累较少，住房需求刚性很大；

（2）确定对租房选择影响最大的几个指标分别为：租金价格、交通便利度、租户月平均收入、房屋地理位置。

在明确大城市公租房需求现状的基础上,本书对需求群体的住房支付能力进行测度,构建了更具针对性的测度体系,包含三个主评价指标:房价财富比、剩余收入比、自有化预期,并将保障房供给缺口作为宏观监控量。该测度体系的建立,是本书的又一创新之处。为了进一步验证该体系的可操作性,本书利用该测度体系对上海市投入使用的公租房社区进行了实证分析,认为公租房的租金优惠对其受众的住房租赁负担能力有明显的加强作用,同时也有助于其受众在租期结束后购置自有住房,从而保证公租房源的顺利流转。

针对我国公租房公私合作供给中私人部门参与度较低的困境,基于信息不对称环境,借鉴 Ostrom(1994)提出了三个决策群体的概念,对合作供给机制中的利益相关方进行了界定,以信息不对称作为机制改善的切入点。通过博弈模型分析,论证了现行公共物品供给方式存在的信息不对称弊端,比较不同治理路径的经济效率,提出引入由专业化人才和公共物品最终需求者共同组成的中间组织,并实现中间组织与最终受众的激励相容。此外,尝试性地构建了一种欧式的卖方和买方期权,以分担合作供给的风险,并激励中间组织。关于中间组织的激励问题治理路径,也是本书的一个创新点。

在具体治理路径的探索中,本书从供给对象、运营模式、建设规划三个方面,对中国主要大中城市的公租房政策与世界其他发达国家和地区的公共住宅相关政策进行了比较,在最后一章提出了一些可行性建议。

在书稿写作期间,本书作者作为项目主持人和主要研究人员,获得了国家自然科学基金项目(基于实物期权的我国公租房 PPP 融资定价模型及政策研究,71203136)资助,本书内容属于该课题的主要研究成果。

本书在写作过程中,虽然参考了国内外较多学者的文献著作,借鉴了前人的部分观点,但由于作者学术水平所限,以及研究条件的制约,本书的内容和观点难免有粗疏之处,恳请国内外专家学者提出宝贵意见。本书在出版过程中得到了电子工业出版社编辑同志的大力帮助,郭奕雯、王雪珍、林之皓等对本书成稿亦有贡献,在此向以上各位表示衷心的感谢!

著者

# 目 录

第 1 章 绪论 .....	1
1.1 研究背景 .....	1
1.1.1 宏观环境背景 .....	2
1.1.2 微观环境背景 .....	3
1.2 研究意义 .....	4
1.3 研究思路及主要内容 .....	4
1.4 研究方法 .....	6
第 2 章 公共住房问题既有理论述评 .....	8
2.1 住房区位理论 .....	8
2.1.1 住宅过滤理论 .....	8
2.1.2 住宅互换理论 .....	9
2.1.3 其他住宅区位理论 .....	10
2.2 人口聚居区理论 .....	10
2.2.1 国外移民聚居区理论 .....	10
2.2.2 国内流动人口聚居相关研究 .....	11
2.2.3 我国流动人口居住状况的实证分析 .....	12
2.3 住房保障政策的实证分析 .....	13
2.3.1 发达地区保障政策分析 .....	13
2.3.2 国内保障政策实证研究 .....	13
2.3.3 住房保障的政策评价和建议 .....	14
第 3 章 公租房属性研究 .....	16
3.1 公共品经典定义及相关理论 .....	16
3.2 公共品供给相关理论 .....	17

3.3	基于经典定义的公租房的属性讨论·····	19
3.3.1	关于公租房非排他性的讨论·····	19
3.3.2	关于公租房非竞争性的讨论·····	20
3.3.3	关于公租房外部性的讨论·····	21
3.3.4	基于生产单位再讨论的对象性质判定·····	22
3.4	公共品的演进性及相应供给机制·····	23
3.4.1	公共品属性演进及相应供给方式·····	23
3.4.2	外部性演进及相应供给主体·····	24
3.5	本章小结·····	25
第4章	公租房需求研究 I: 来自主要一二线城市的样本调查·····	26
4.1	调查样本说明及监控变量设计·····	26
4.2	调查数据分析·····	27
4.2.1	对象基本情况分析·····	27
4.2.2	居住现状变量分析·····	27
4.2.3	租赁行为变量分析·····	29
4.2.4	保障房认知水平变量分析·····	34
4.2.5	广义偏好属性变量分析·····	37
4.2.6	保障房偏好及期望变量分析·····	38
4.3	定性分析小结·····	41
第5章	公租房需求研究 II: 特定群体及特定区域的样本·····	42
5.1	特定群体分析: 高校毕业生中低收入群体住房现状实证分析·····	42
5.1.1	调查设计及样本人群基本状况·····	42
5.1.2	样本人群住房主要问题·····	43
5.1.3	样本人群支付能力测度·····	47
5.1.4	样本人群租房影响因素分析·····	50
5.2	特定区域分析: 特大城市公租房需求分析——以上海为例·····	54
5.2.1	调查设计及样本人群基本情况·····	54
5.2.2	样本人群的基本情况·····	54
5.2.3	上海市公租房需求情况·····	55



第 6 章 中国保障房需求群体的 HAI 研究 .....	59
6.1 HAI 理论述评 .....	59
6.1.1 基于需求框架的 HAI 体系 .....	59
6.1.2 基于供给框架的 HAI 体系 .....	61
6.2 保障房需求群体 HAI 综合评价方法 .....	62
6.2.1 我国保障房需求群体的 HAI 模型构建 .....	62
6.2.2 HAI 的综合评价方法 .....	65
6.3 基于 HAI 综合评价的上海公租房效用分析 .....	65
6.3.1 目标区域概况 .....	65
6.3.2 评价对象选取及相关参数确定 .....	66
6.3.3 HAI 综合评价应用 .....	67
6.4 引入供给变量的模型改进 .....	68
6.4.1 保障房供给函数 .....	68
6.4.2 修正的 HAI 的综合评价方法 .....	68
6.5 四象限模型下的调控政策效用评价 .....	69
6.5.1 调整利率的政策效用分析 .....	69
6.5.2 调整低价位房源供给的政策效用分析 .....	70
6.6 本章小结 .....	71
第 7 章 公租房供给模式研究 .....	73
7.1 PPP 供给模式简介 .....	73
7.2 信息不对称的供给模型及其改进 .....	74
7.2.1 现行供给模式存在的主要问题 .....	74
7.2.2 逆向选择问题的相关理论 .....	74
7.2.3 现行供给方式的模型化分析 .....	76
7.2.4 引入传统私人中介的修正 PPP 模型 .....	77
7.2.5 引入专业化中间组织的再修正 PPP 模型 .....	78
7.2.6 模型分析小结 .....	80
7.3 PIPP 供给模式分析 .....	80
7.3.1 PIPP 供给模式简介 .....	80
7.3.2 PIPP 模式的融资操作模式 .....	81

7.3.3	PIPP 模式的风险分析：基于实物期权的讨论	84
7.3.4	公租房 PIPP 模式的 SWOT 分析	87
7.3.5	关于中间组织的讨论及政策建议	90
7.4	本章小结	92
第 8 章	其他国家经验比较及相关政策建议	93
8.1	供给对象比较	93
8.1.1	申请条件比较	93
8.1.2	优惠条件比较	97
8.1.3	租金设定的相关建议	99
8.2	运营模式比较	102
8.2.1	总体组织架构比较	104
8.2.2	中间组织运作比较	104
8.2.3	相关政策向中间组织倾斜	105
8.2.4	融资模式比较	106
8.3	建设规划比较	109
8.4	本章小结	113
参考文献		114

# 第 1 章

## 绪 论



### 1.1 研究背景

“十二五”期间，我国拟建设城镇保障性安居工程（保障房）3600 万套，从而使保障性住房的覆盖率达到 20%，其中将重点发展针对城镇中等偏下收入住房困难家庭的公租房。2012 年 2 月，国家发展和改革委员会（简称发改委）发布《关于发展改革系统要继续加大工作力度切实做好 2012 年保障性安居工程建设工作的通知》，明确提出 2012 年中央要加大保障性安居工程的资金筹措力度，地方政府也要为此加大资金筹措力度，创新融资机制，充分发挥地方政府融资平台作用，鼓励引导社会力量参与建设保障性住房及配套设施。然而，在“十二五”计划建设的 3600 万套保障房中，中央政府出资不到 13%，地方财政压力相当大。按单套 10 万元以上的通用成本估算，仅在 2012 年，地方政府的保障房资金压力便会攀升至 1.8 万亿~2 万亿元之间。显然，单靠国家和地方政府的财政拨款已经不能满足公租房建设的巨大需求。另一方面，我国银行存款、保险资金和民间资产是非常充裕的（2012 年 1 月我国金融机构各项人民币存款额达到 801 385.32 亿元，其中企业单位存款为 383 313.80 亿元，而 2011 年保险行业总资产突破 6 万亿元，达到 60 138 亿元）。然而，作为一个市场主体的企业，追逐利润是其本性，可是公租房作为住房保障体系的重要组成部分，具有很明显的民生色彩和公益属性，不能出售，仅靠租金获得收益，收益率很低，无法满足企业投资的需求。



同时,公租房投资兼具房地产投资和基础设施投资具有的投资建设时间长、投资金额巨大、投资不可逆、投资收益低、合同结构复杂等基本特征,加上还需要面临法律变更风险、审批延误风险、政治决策失误/冗长风险、政治反对风险、政府信用风险、不可抗力风险、融资风险、项目唯一性风险、市场需求变化风险、配套设备服务提供风险、收费变更风险、腐败风险等一系列风险,进一步制约了社会资金进入公租房建设领域。

然而,公租房建设作为地方政府必须完成的工作,面对沉重的资金压力,必须提供多项激励措施(如投资赞助、融资协助、政府担保、税收减免、开发新市场),开拓融资渠道,引导和吸引社会资金参与公租房建设。

### 1.1.1 宏观环境背景

#### 1. 社会背景

“居者有其屋”是每个家庭的梦想和目标,也是政府当前首要关注的民生问题之一。然而,住房本身就是一个高价的商品,在如今,房地产价格飞涨,更多人离目标愈来愈远,大部分中低收入家庭渴望借助政府的力量完善其住房需求,政府由此也出台了一系列方案,以期缓解住房问题,如公积金制度、廉租房、经济适用房政策等,但效果依然不甚理想。抑制房价过快上涨的一系列宏观政策陆续出台,却依然没有压制住房价上升的势头。住房问题已经是一个社会问题,解决住房问题,提供更多的保障性住房是政府所面临的首要任务之一。

#### 2. 经济背景

我国的经济发展速度迅猛,GDP 的增长速度在相当长的一段时期内保持在 8% 以上,甚至曾多次出现增速超过 10% 的情况(如表 1-1 所示)。虽然,高增长率意味着快发展,但过快增长带来了高通胀的产生,物价一路走高,为了避免通胀所带来的货币贬值,人们纷纷将大量的热钱投入房地产市场,试图通过购买房产达到保值增值的目的,房地产价格的飞涨不言而喻。价格飙升,政府打压,宏观政策陆续出台,住宅买卖逐步降温,但租赁市场的价格又疯狂上扬。政府出台保障房政策,尤其是公租房的供给——以相对低廉的租金供应中低收入家庭,将有利于稳定、补充房屋租赁市场的不足,并维护经济社会的稳步发展。

表 1-1 2002—2050 年中国经济增长及预测<sup>①</sup>

年 份	GDP 增长率 (%)	期末 GDP 总量 (亿元)	期末人均 GDP (亿元)	产业结构变化 (一、二、三产业结构比重)
2001—2010	8.6	200 000	14 000	14:52:34
2011—2013	6.0	620 000	40 000	9:48:43
2013—2050	4~6	1 530 000	100 000	6:42:52

### 1.1.2 微观环境背景

#### 1. 行业背景

从住宅水平和住宅需求的关系看,世界各国的经验表明,在人均 GDP 超过 1000 美元、住房面积达到 30~35 平方米之前,会保持较旺盛的住房需求<sup>②</sup>。截至 2009 年底,中国城市人均住宅建筑面积约 30 平方米,可以看到,我国住房水平仍将处于持续发展的态势。我国的房地产发展速度迅猛,住房供给正在逐步满足多数人的需求,但在行业发展的同时,许多弊端也日趋明显。

房地产刚性需求不减,市场中又过多涌入热钱,导致房屋价格持续走高。在地产市场高额利益的驱动下,开发商更不惜成本地购入土地、囤地或开发高档商品房,因此,商品房的价格始终被顶在高位,市场中充斥着高档楼盘的供给,但对于真正有自住需求的购房者而言,房价始终难以承受。目前,上海、杭州等地的房价已经远远超出居民的购买能力。这种房地产市场供求结构的失衡,直接影响了市场的健康发展,同时也对社会的稳定提出了挑战。

#### 2. 居民收入背景

随着我国经济向好发展,居民收入日益提升,根据国家统计局对 65 000 户城镇居民家庭抽样调查显示,2010 年全国城镇居民家庭人均总收入为 21 033 元,扣除价格因素,实际增长 7.8%。虽然,居民收入增长明显,但与房价的增速无法相比。根据世界银行的研究,发达国家的收入房价比一般在 1:1.8~1:5.5 之间,发展中国家的收入房价比一般在 1:4~1:6 之间<sup>③</sup>。然而,依据我国的现实情况,房价收入比则

① 姚玲珍. 中国公共住房政策模式研究. 上海:上海财经大学出版社. 2003.

② 郭玉坤. 中国城镇住房保障制度设计研究. 北京:中国农业出版社. 2010.

③ 申银万国研究所. 申银万国产业报告系列——“十五”期间中国产业发展(内部报告).



远远高于这个水平,尤其对于低收入家庭而言,政府住房保障政策的支持将成为其改善住房条件的唯一途径。从另一方面讲,租金占收入的多少会对“夹心层”的生活产生巨大的影响,因而租金收入比也是必须考虑的因素。当前市场下,虽然一套普通住房的租金在疯涨的房价面前显得微不足道,但与工薪阶层的月薪相比占了很大的比重,公租房将有助于解决“夹心层”收入低、租房难的问题,并适当满足这部分群体的住房需求。



## 1.2 研究意义

住房保障制度是为中低收入居民提供满足其基本生活所需住房的若干制度安排,是政府寻求解决中低收入居民住房问题、满足其基本居住需要的一种努力,同时发挥着调控房地产市场、调节收入分配的作用。在我国,住房保障的供给一般由廉租房、公租房及经济适用房构成。廉租房主要提供给低收入家庭,通过租赁形式满足其居住需求;经济适用房则多以低价出售的模式,供给中低收入并具有一定支付能力的群体,用以改善自住需求;公租房介于廉租房与经济适用房之间,为收入中等、缺乏购买能力的群体提供租赁服务。住房保障不仅要确保住房的总体供应量,同时又要保障各个社会阶层,尤其是中低收入阶层,能接受其租金及价格水平,改善居住环境,实现“人人享有住房”的社会发展目标。在这种环境下,公租房的发展将是扩大我国住房保障制度受益面的关键所在。

公租房是住房保障政策中弥补“夹心层”对于住房需求的保障途径。大学毕业生、外地劳动力等,都可能成为“夹心层”的组成部分,对于这类庞大的群体而言,只有解决居住问题,才能使其安心、稳定地工作,并为城市的发展做出贡献。然而,如何使公租房的供给满足“夹心层”的需求,如何平衡供给的价格、租金等对于市场的影响,从而达到预期的调控目的是当前首要关注的焦点,因此,对于我国公租房供给能力的研究具有一定的意义。



## 1.3 研究思路及主要内容

本书共6章内容,简要介绍如下。

第1章为绪论,论述了公租房供给能力研究的相关研究背景、意义、思路与方法等,为后文论述提供相应的铺垫。



第2章为公共住房问题既有理论述评,简述国内外学者对公共住房,尤其是公租房的相关理论与见解,并对其相关理论做出简要点评。

第3章参考公共品经典定义,结合供给现状,从动态的视角出发,将公租房定义为演进中的准公共品——从特殊议价机制下的小团体内部垄断供给品向真正的俱乐部物品演进,提出其外部性治理需要供给主体从地方到中央-地方一体化的演进。

第4、5章是城市公租房需求现状的相关问卷调查的结果分析,运用统计学方法,分析公租房需求群体的现有居住条件、租赁选择影响因素、收入支付能力、政策认知程度、宜居指标等方面的数据,对我国主要大中城市的相关政策目标群体的住房需求有了总体把握。其中,第4章是本研究的主要调查,对全国主要大中城市的受访对象的基本情况、居住现状、租赁行为、保障房认知水平、广义偏好属性和保障房偏好及期望等变量进行监测和分析。第5章涉及另外两个辅助调查:

(1)在沪高校毕业生的中低收入群体住房现状调查,对目标群体的住房条件、收入水平、支付能力、消费特质等变量进行监测和分析,并运用AHP方法找出租房行为的主要影响因素及权重;

(2)上海公租房需求调查,作为第4章主要调查的特例,对上海的样本进行具体分析。

第6章根据保障房需求群体的经济行为特质,对既有的住房负担指数(HAI)模型进行修正,构建了包括房价财富比、剩余收入比、自有化预期、供给缺口在内的综合HAI评价体系。以上海市为例,比较中低收入群体租住公租房和普通商品住宅时的住房负担能力,表明公租房对其受众的经济支持程度,用以探讨公租房政策的效用。研究发现:较之普通商品房承租人,公租房承租人的租期内住房租金负担能力和租期后置业能力均有明显提升。建议政府运用文中模型确定公租房租金和租期,考虑受众通勤成本以确定区位,并借助四象限模型,对住宅市场主要干预政策的效用进行分析,提出扩大供给是当务之急。

第7章对我国公租房建设中现行的PPP(Public-Private-Partnership)模式进行了介绍,并利用博弈模型分析了PPP模式三种不同形式在准公共品供给中的逆向选择问题,认为政府-私人部门-专业性中间机构组成的PIPP(Public-Intermediary-Private-Partnerships)供给模式的市场效率最佳,并从融资和风险分摊机制上对PIPP模式进行了SWOT分析。据此,建议我国公租房供给体系中引入中间组织。分析国内中间组织在激励效率和独立性方面的问题,对比公共住宅供给国际经验,提出应形



成地方 - 中央联合供给主体主导的政府 - 私人部门 - 专业性中间机构共同组成的供给模式, 并保证中间组织中专业化人才和准公共品最终需求者的有效参与。

第 8 章将我国的公租房政策与国外部分国家与地区的公共住宅政策进行比较, 在公租房的运营组织架构、融资机制、租金设定、退出机制、建设规划标准确立等方面, 提出了建设性意见。

本书研究思路如图 1-1 所示。

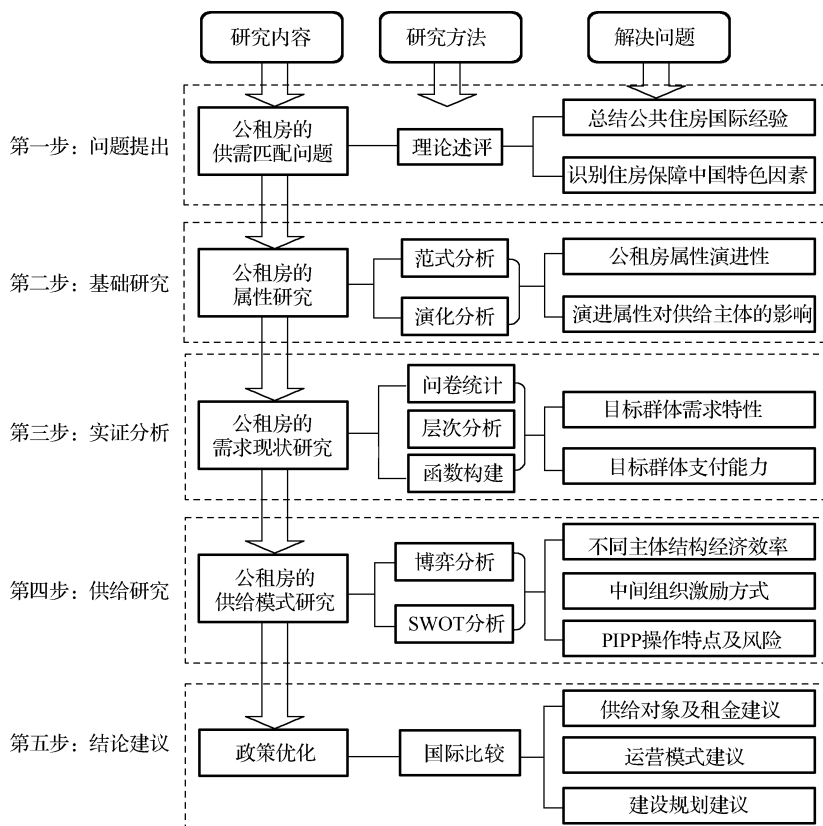


图 1-1 本书研究思路



## 1.4 研究方法

### 1. 文献和经验综述法

首先大量研读住宅经济学、人口经济学、公共经济学等相关理论, 结合中国公租房





房供给现状,梳理本书研究脉络,形成研究方案。通过对国内外住房保障、公租房政策相关历史经验进行整理,并对其中之优劣进行深入分析,本书的政策建议起到综合借鉴作用。

## 2. 调查问卷统计分析

本书在研究我国公租房需求现状时,采用调查问卷的方式收集数据,从消费者入手,利用网络调研平台“问卷星”,结合传统纸质问卷,开展针对住房租赁的直接和潜在消费人群的调查。整个调查包括了一个主样本和两个辅助样本。主样本来自全国25个省级行政区域的一、二、三线城市,共有2900人次参与问卷调研,其中有效问卷数为2865份。辅助样本之一是高校毕业生的中低收入群体——毕业前没有参加过生产工作、毕业后相当一段时期内月收入低于3500元的群体。共计发放问卷450份,回收有效调查问卷424份,有效回收率达到94.2%。辅助样本之二是上海虹口区、杨浦区、闸北区、浦东新区、闵行区不同年龄层的居民。以纸质问卷与电子邮件相结合,实际发放问卷400份,回收有效问卷366份,问卷有效率达到92%,并在五区中各发放80份问卷。以上三类样本的主要监测变量大致包括对象基本情况变量、居住现状变量、租赁行为变量、保障房认知水平变量、广义偏好属性变量和保障房偏好及期望变量。

## 3. 专家小组评分和层次分析法

本书在研究目标群体租赁选择的影响因素时采用专家小组评分方法(Delphi法)、层次分析法(AHP法)。其中,Delphi法可以在最大程度上消除成员间的相互影响,充分发挥专家们的经验和学识,汇总得出一个比较能反映群体意志的结果,成为AHP法构建基本矩阵的指数来源。最后,将这部分的分析结果与调查问卷的统计结果相比较,总结得到最终结论。

## 4. 博弈模型分析和回归方程实证

将不同的公私合作供给方式抽象为博弈模型,讨论在信息不对称的环境中,三种不同主体组合的合作供给模式的经济效率,并根据演绎分析结果提出相应推论。继而收集整理南京市的相关实证数据,通过计量回归分析,验证了演绎分析提出的推论。

## 第 2 章

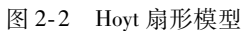
# 公共住房问题既有理论述评

### 2.1 住房区位理论

#### 2.1.1 住宅过滤理论

芝加哥学派的代表人物 Burgess(1925)在研究中发现：在 19 世纪至 20 世纪初的近百年中，美国南部黑人和欧洲移民大量涌入芝加哥，由于城市住宅的短缺，白人高收入阶层居住于郊区新建高级住宅，其腾空的市区住房供应中等收入居民，而底层低收入黑人则聚居于市中心的贫民窟中。Burgess 将这一现象归结为住宅的过滤效应：新建住宅必须建设在旧有住宅的周边，且新建住宅因其品质较高，都只向高收入家庭供给。高收入家庭淘汰的房屋，将供应给较低收入的家庭居住。收入水平越低的居民，其居住地越靠近市中心。市中心的贫民窟最终将被废弃，成为商业用地。总而言之，城市空间的变化过程是新旧住宅替代的过程，住宅区位格局形成的原因是住宅的过滤机制。这种城市规划形式被称为“同心圆模型”，如图 2-1 所示。

Hoyt(1939)对 Burgess 的过滤理论进行了进一步的修正：在城市空间增长过程中，存在不同的土地利用方式，同时不同等级的住房呈现差异化发展。不同于 Burgess 的同心圆式延展结构，该修正理论认为：在城市增长进程中，空间拓展不均匀，会形成多个经济活动中心，而住房区位方向也将产生偏离，最终形成扇形的延展结构，如图 2-2 所示。Harris & Ullman(1945)则认为城市空间拓展进程中的区位偏离将最终形成多个中心。不过，这些修正并未突破过滤论的基本判断：富裕阶层居住在城市外围的优质住宅，而贫穷阶层则聚集于市区劣质住宅中。



Wingo(1961)和Alonso(1964)从通勤费用和住房支出的角度提出了住宅区位的互换论:在绝对平原地形的城市中,住房是均质的,居民在唯一市中心就业,交通系统的运输效率是同等的,则居民的住房选择是在总收入约束下寻求通勤费用和住房支出均衡的过程。



在 Alonso 的地租模型中,家庭居住地点的选择过程可以表达为:

$$\begin{aligned} \max U &= U(Z, P, X) \\ \text{s. t. } Y &= qr(x) + t(x) + Z \end{aligned}$$

式中,  $U$  为家庭效用;  $Z$  为非住房支出;  $P$  为住房支出;  $X$  为通勤距离;  $Y$  为家庭收入;  $r$  为地租;  $q$  为住房面积;  $t$  为通勤费用。

不同于过滤论的供给视角,互换论在研究区位问题时更倾向于从需求方面入手进行讨论,但二者都基于一个同样的前提:住宅市场是完备的商品市场。

### 2.1.3 其他住宅区位理论

White(1971)基于过滤论和互换论,提出了住宅市场的梯级消费理论:就住房市场主体而言,开发商为实现利润最大化,通常将高收入阶层作为目标客户群,则其新建住宅与目标客户的支付能力相匹配。因此,收入水平较低的人群只能通过产权二级市场和租赁市场满足居住需求。

Evans(1985)关注人们择居时的心理因素影响,提出了社会聚集理论:社会交往需求、需求偏好差异、向美心理等三个因素是与住房决策有密切关系的三类集聚因子。



## 2.2 人口聚居区理论

### 2.2.1 国外移民聚居区理论

居住形态学的主体论认为:居住形态的演化始终以人们对日常生活质量和社会生活质量的追求为原动力,个人经济能力和社会地位是改善居住条件的主要因素。Murdie 在其城市社会空间模型中指出:不同种族的居民在城市中呈现分散布局;不同家庭地位的居民在城市中呈现围绕 CBD 的同心圆布局;不同经济地位的居民则呈现围绕 CBD 的扇形布局。Blau(1991)则指出:社会结构是个人所组成的不同群体或阶层在社会中所占的位置,即社会交往中的空间分布。

外来移民进入城市伊始,由于经济能力的限制,大多会选择廉价住宅。同时,由于聚居效应的作用,新迁入城市的人口很可能汇聚于贫民窟。Abu-Lughod(1961)提出:贫民窟在一定时期内为新移民提供了适应迁入地的有益场所。Turner(1968)提



出了移民聚居行为的两阶段理论：移民进入城市后将首先在市中心的贫民区居住，社会经济状况改善后，将移居到城市边缘的棚户区，并对其进行加固改造以长期居住。Portes(1972)认为入住贫民窟是迁入城市的农村人口的理性选择；Ulack(1976)论证了相似的观点。Davis(1975)认为新流入城市的农民缺少具有竞争力的技术，难以获得高收入的就业机会，又因为社会人文等因素而不能在短期内融入当地城市社会，因此只能暂时聚居于贫民窟。Richardson(1977)和La Greca(1977)曾分别指出：贫民窟是农村人口迁向城市的第一定居点。

### 2.2.2 国内流动人口聚居相关研究

吴明伟和吴晓(2005)归纳出流动人口的聚居区的三大特征：第一，自发性，即流动人口自发聚居是由社区机体的自然生长力和自发协调力形成的；第二，异质性，即流动人口聚居区的产业结构不同于流出地，而文化背景等又不同于流入地，总体表现出双重性和边缘性；第三，固定性，此类聚居区虽时有人口离开，但也总有新移民填入，总体保持规模稳定，并维持相对独立的产业体系。据此，探讨了流动人口聚居区的内在生成机制：第一，缘聚型，即进城农民受传统乡土观念的亲缘和地缘影响，进行居住选择；第二，混居型，由城市房屋租赁市场决定，受到流入地社会结构、外来务工人员相对规模等因素的影响。对于西方流动人口的聚居区，吴明伟和吴晓则总结了以下四种类型：第一，农民工住宅区，特点是极度拥挤；第二，外来移民社区，属于缘聚型聚居区；第三，矿业营地，属于业缘型聚居区；第四，黑人社区，对于欧洲国家是外来移民社区，对于美国则是国内种族农民聚居区。

侯亚非和张展新(2010)从区域空间的角度对流动人口聚居区的类型做了划分：第一，市中心社区，外来人口进入市中心的商业区就业并在附近定居，该类社区属于混居型，区内原有城市居民的经济状况大多不理想，而外来人员中则有部分已小有成就，因此此类社区总体相处融洽，实现了社区服务共享；第二，城市边缘贫民区，社区环境较差，外来人口的素质整体低于市中心社区，但相处融洽；第三，城中村，农地与村办企业共存，区位优势吸引外来人口，社区服务水平参差不齐，部分沿袭行政村建制，难以实现福利共享；第四，城边村，与城中村类似，但相处融洽，甚至通婚；第五，农村工业化新村，提供厂区宿舍，但不能享受村民福利；第六，工业园区，实现正规化就业，但相对封闭，与当地居民基本隔绝。

吴明伟和吴晓(2005)对西方流动人口聚居区改造整治政策做出了如下归纳：英



国, 19 世纪中叶至 20 世纪侧重于新建多层安置住宅, 20 世纪下半叶开启了内城更新运动; 美国, 19 世纪末侧重于文化手段的社区改良, 20 世纪 50 年代至 20 世纪 70 年代开始城市更新并清理贫民窟, 70 年代后则提倡社区自发的邻里复兴运动; 德国, 城市合理规划在技术革命的早期即广泛运用, 没有出现超级大城市, 流动人口聚居区问题并不严重。

### 2.2.3 我国流动人口居住状况的实证分析

蒋末文、庞丽华、张志明(2005)在对我国城镇流动人口居住问题的研究中指出, 流动人口住房状况的考察指标应包含以下三项: 集体户住房情况、住房拥有率、居住条件(拥挤度、ANOVA 不受干扰指数、住房设施指数、UN-INHABITAT 贫民窟发生率)。

郭金昌、丁金宏、孟庆艳(2006)以上海市闵行区的流动人口为样本, 对其居住形态和空间变动进行考察, 得出以下结论: 第一, 居住特征是流动性强, 且居住条件差; 第二, 居住分布是由区域中心镇向外围递减; 第三, 居住地更换的原因主要是工作地点的变化和节省房租; 第四, 居住地通勤距离较短, 且搬迁也是就近换居。

孙莹(2011)针对苏州市流动人口样本进行了调查, 认为该人群的居住期望有以下三个特点: 第一, 居住状况的心理门槛低; 第二, 主要的择居标准是通勤费用和生活成本; 第三, 与本地居民群众空间分异。

雷敏、张子珩、杨莉(2007)以北京、石家庄、沈阳、无锡、东莞的流动人口为样本, 对其居住形态和社会融合进行考察, 发现流动人口住房以租赁为主, 居住条件差, 多聚居于城市边缘地带。此外, 缘聚型的聚居, 以及和当地居民的物质差异, 不利于流动人口的社会融合。因此, 本书建议推动流动人口与当地居民混居, 政府提供公共文化娱乐设施, 促进外来人口和当地居民的互动交流。对于混居的政策建议, 孟庆洁(2009)有不同的看法: 混居的益处在于提高社区服务就业水平, 但也可能带来外来人口和当地居民的物质分异更加显著的问题, 从而使得社会融合更加困难。

任远和乔楠(2009)选取绍兴为样本, 研究流动人口的社会融合问题, 认为流动人口的居住情况会影响他们与本地居民的互动, 但对其自我身份认同、对流入地的态度及感知社会的态度影响不显著。



## 2.3 住房保障政策的实证分析

### 2.3.1 发达地区保障政策分析

吴明伟和吴晓(2005)比较了中国香港和新加坡的公共住宅政策:两个地区都有高效的组织机构和雄厚的财政支持,中国香港采用了政府交叉资助的土地政策,而新加坡则实行了强硬的征地政策。

左停和王丽丽(2011)将几个发达国家和地区的住房保障体系进行了比较:英国实行高福利的住房政策,在住房私有化进程中,适量保持公有住房以满足流动人口的需求,并为中低收入者提供租金折扣或货币补贴;美国的住房福利政策包括贷款担保、公共住房建设,以及提供给低收入者和低价住房开发商的货币补贴;新加坡推行公共组屋政策,提供多种房型的保障房;中国香港的公屋供应体系提供了合理的社区配置。

### 2.3.2 国内保障政策实证研究

罗仁朝和王德(2008)选取上海市嘉定区为样本,总结了流动人员统一安置的居住类型:第一,简易型,包括由闲置房源改建的福利型安置、由某市场为其从业人员统一配置的经济型安置、由政府引导农民出租自有住房的引导型安置;第二,集中型,包括工业园区内政府廉价供地-开发商建设-用人单位集体成片租用的模式、村集体划拨流转地-村办企业运营-村民分红的模式。

高军军和吴晓(2010)针对南京、常州、昆山三地的样本,对流动人口的住房供给形式进行了具体的分类比较,其中被动解决形式包括:第一,企业自建宿舍,分为简易型和社区型;第二,集中住宿点,其运营方式有集体参股(配套型和公寓型)、政府安置(安置型和引导型)、民营投资(居住型和商务型)。该研究提出了四点政策建议:第一,鼓励企业自建方式;第二,政府安置适用于用地相对紧张的开发区;第三,在用地相对宽松的地区可采用民营投资的运作方式;第四,郊区农村可用集体参股的形式补偿安置房建设引致的失地农民。

焦怡雪、卢华翔、孙莹等(2011)以北京、重庆、广州、深圳、东莞、苏州为样本,对各地改善进城务工人员居住条件的政策进行比较,得出以下结论:第一,各地都充



分利用存量资源,注重闲置公房的改造;第二,政府支持引导,用人单位成为建设和营运的主体;第三,尽量保证就近居住和就业;第四,根据目标群体支付能力,下调租金水平;第五,京、渝、深等地将部分外来人员纳入保障房体系。但该实证研究也指出:流动人口保障房问题的解决未与整个社保体系改善相统筹;用人单位提供住房的模式虽好,但对单位资本能力要求较高;现阶段保障房源以单人宿舍为主,缺少家庭房供应。

闭勇华和周秋鸣(2012)通过对南宁市公租房开发状况的实证,总结了当地针对流动人口的公租房开发模式类型:第一类,定向开发,包括产业园区集中配建、单位自筹建设、社会投资建设;第二类,非定向开发,包括政府投资建设、开发项目配建(政府与开发商共同出资)、集体土地建设。

### 2.3.3 住房保障的政策评价和建议

Ohls(1975)基于住房过滤模型,提倡货币补贴作为住房保障的主要形式。该模型由 Braid(1988, 1991)进行了修正和完善。Harsman&Qingley(1991)提出了公租房政策不确定论,认为政府制定保障房政策受到各方面多种因素的影响,因此必须在长期内才能对政策的效用做出评价。Ramsey(1999)认为低收入者可以支付低等级的房租,但市场上缺乏相应价位的房源,于是低收入者被逐渐排挤出住房市场,这对整个市场的发展是不利的,因此需要政府提供公共住房以保障低收入者享有相应的住房服务,同时维护整个住房市场的长期发展。

我国房改后推行的住房市场供应体系主要由商品房、经适房、廉租房组成,并不能满足城市中多元化人口的多层次住房需求,保障房供应体系的改善成为近年学界讨论的热点。

吴晓(2007)提出借鉴瑞典市场运作经验,成立住房租赁公司,专门为流动人口提供房屋中介服务。而在供给渠道方面,则主张学习西方发达国家的互助合作模式及中国台湾地区的企业自建模式。

张锦荣(2007)针对上海市外来人口的空间特征进行了实证分析,提出了如下政策建议:第一,鼓励有经济能力的外来人口购买商品房,增加其居留稳定性;第二,改善外来人口的居住环境,减少流动性,增加归属感;第三,完善低收入外来人口的住房保障,防止贫民窟的形成。

许景、王兴平、严玲等(2008)对常州开发区的流动人口住房问题进行了实证研





究,采用了聚类分析的方法,从居留意愿出发,提出了针对不同类型流动人口的住房保障政策建议。该研究针对性较强,但地域的局限使得样本数量明显偏少,对统计结果的置信度有不可忽视的负面影响。

吴海瑾(2009)批评由商品房、经适房、廉租房组成的住房供应体系单纯侧重于保障“所有权”而非“居住权”,片面强调“低收入”,仅仅关注城市户口居民,没有将新录用毕业生、中低收入户籍人口、外来务工人员、流动高层次人才等纳入保障范围,造成政策真空。为此,建议构建包括普通商品房、限价商品房、经济适用房、公租房、廉租房在内的阶梯式保障体系。

## 第 3 章

# 公租房属性研究

近年来,为提高我国城市居民的生活水平,各地政府陆续推出了包括公租房在内的一系列公共品供应计划。这些公共品本身的福利性质及其供给机制中政府的主导作用,使得该物品呈现出广义公共品的特征。我国政策试图推行的公共品供给模式是政府主导下的多种形式资本共同参与融资和运营的方式,但实际落地的操作则是以政府供应为主、融资方式单一、私人部门参与度不高的形式。从结果上看,各地供给缺口巨大,供不应求状况严重,市场效率低下。究其原因,目前存在融资机制欠缺、中间机构参与度不够、运营机制不完善等问题。因此,本章认为有必要从准公共品的性质界定入手,联系公共品供给的相关理论,针对上述问题寻找可能的解决方案。



### 3.1 公共品经典定义及相关理论

作为现代公共品理论的重要奠基人, Samuelson (1954) 给出了公共品的经典定义: 集团中所有成员完全均等消费的商品。这一定义弥补了马歇尔经济学 (Marshallian economics) 在私人物品分析中的局限, 提出将商品分为公共物品和私人物品。他在后续的研究 (1955) 中进一步指出: 公共品具有非竞争性和非排他性, 并建立了公共品的最优供给模型。

Buchanan (1965) 拓展了公共品的定义范畴: 根据物品消费的可分性, 将市场上供应的物品分为不可分品、部分可分品和完全可分品, 进而对 Samuelson 的纯公共品



理论进行了扩展,提出了俱乐部供给模型,以此解决拥挤性公共品的供给问题。Buchanan(1968)对 Samuelson 给出的公共品经典定义做出了进一步解读:公共品的单一生产单位对应多个同质消费单位,此时增加消费者的边际成本为零,并指出 Samuelson 公共品理论的缺陷在于受到了过强假设的制约。相对于 Samuelson 的公共品经典定义, Buchanan 将私人物品定义为生产和消费不对任何其他人产生外部性的物品,一个生产单位仅对应一个消费单位。“非纯公共品”的概念由此提出:介于私人物品和 Samuelson 纯公共品之间的,具有外部性,而消费又不严格均等的物品。与 Buchanan 思路相同, Barzel(1969)将物品分为公共物品、私人物品和混合物品,从而将纯私人物品与纯公共物品的交集定义为“准公共品”。而“准公共品”可按排他性和竞争性的差异细化为公共池塘资源<sup>①</sup>和收费物品两个子类(E. Ostrom, 1978)。

于是,在公共品研究领域,形成了这样的共识:以排他性和竞争性作为界定物品是否为公共品及是哪类公共品的指标。一般来说,完全排他且完全竞争的物品被界定为私人物品;相反,完全非排他且完全非竞争的物品则被界定为公共物品;其余则是准公共品。本章旨在讨论准公共品的供给问题,所以有必要按照研究惯例,比照非排他性和非竞争性的标准,对讨论对象的性质作出界定。



## 3.2 公共品供给相关理论

既有研究中,探讨公共品的供给主体,主要有两种逻辑路径:其一,从公共品总需求入手,分析公共品的需求曲线,寻找帕累托最优;其二,从公共品的效用特性入手,讨论各利益相关方的效用,进而确定供给责任。

以公共品总需求为起点的研究,界定了公共物品与私人物品在需求曲线加总时的差异。相对于 Samuelson(1954, 1969)指出的公共品个人效用垂直加总形成社会需求,而联合生产私人物品的社会需求曲线就是产量水平加总。Head & Shoup(1969)认为混合物品因具有公共和私人双重属性,其需求曲线呈现条件加总。据此, Samuelson(1954, 1969)认为公共品供给和转移支付(收入再分配)是政府的两大功能。这一阶段的理论认为,公共品供给是政府的义务。

<sup>①</sup> 公共池塘资源(Common-pool resources),由 Elinor Ostrom(1978)提出,指同时具有非排他性和竞争性的物品被人们共同使用,但每个资源单位效用由每个人分别获得。



随着研究的深入,关于供给主体的结论发生了变化。由于需求曲线垂直加总, Demsetz(1970)通过沉没成本分析指出,私人部门可以参与到公共物品的供给中,即排他可行时,私人部门可以有效供给公共品,从而公共品私人供给与私人物品市场供给结构一致,达到均衡。Auster(1977)提出,完全垄断者很难在公共品供给上达到帕累托最优,反倒是竞争性供给能在长期均衡中趋向此类物品供给的最优。Russell(1987)认为,在融资供给的情况下,物品的私人供给和公共供给并不矛盾,即私人可以资助公共品生产,反之,税收可以资助私人物品生产。至此,私人部门参与公共品供应成为学界的广泛共识。

以公共品效用特性为起点的研究,则对公共品对于受众个体的效用进行了细分研究,讨论了效用的异质性。这一视角的研究方法,始于 Olson(1965)对私人利益与集团利益之间潜在冲突的分析,该理论引发了关于公共品效用异质性的思考。就微观经济定价理论而言,对于效用存在异质性的商品,应实行歧视供给策略。但 Hettich(1975)认为,在公共品供给中,政府支持者的动机和效用应得到充分关注,政府在供给中不可能采取完全歧视。因此,政治体制以及消费-投票者联合机制成为解决供给问题的关键。联合供给的理论突破了以往政府或私人部门单一供给的视角。与之相似的主张是印第安纳学派的扩大融资范围理论(Ostrom, 1978),旨在应对公共品效用异质性。至此,私人部门与政府共同参与公共品供应成为被广泛认可的主张。

关于政府与私人部门的合作形式, Kemaghan(1990)认为为实现共同目标和互惠互利,公共部门与私营部门权力共享、共同经营,维护形成的合作关系。Peirson & McBride(1996)则侧重于讨论公共部门与私营部门之间签订长期合同,由私营部门实体来进行公共部门基础设施的建设或管理,或由私营部门实体代表一个公共部门实体(利用基础设施)向社会提供各种服务。

此外,新政治经济学的公共选择理论,将政府和选民等政治群体纳入考量范畴,亦可用于分析公共品供给问题。从决策机制看, Polanyi(1951)区分了两种社会秩序:指挥型秩序,凭借终极权威自上而下维持运转;多中心秩序,各行为单位相互独立地追求各自利益,但又在规则制度下协调运转。PPP 模式下的多方融资,实质上是一种相互制约和支持的多中心秩序结构。从决策方组成看,印第安纳学派的代表人物 Ostrom(1994)提出了三个决策群体概念:公众——受公共物品供给影响的群体;政治社群——决定公共物品供给方式的利益相关者;公共组织——提供公共物品的政府单



位。在 PPP 模式框架中,公众是公共物品的最终消费者;政治社群是政府的社会保障和基础设施建设的决策部门;公共组织是政府和参与公共物品供给的私人部门的联合体。

综上,既有的经济学理论逐渐形成了这样的观点:公共品的供给可以引入私人部门,并且可以采取灵活的融资方式,达成政府与私人部门的合作。这为 PPP 模式的应用提供了理论基础。

PPP 模式涉及政府和私人部门两个部门,从公共选择的基本假设出发,政府也是市场行为的普通主体<sup>①</sup>,故在本章分析框架中,政府被当做消费者。借鉴公共选择相关理论,本章将讨论:在公共品供给中,政府与私人部门的合作模式所存在的问题及其改进。



### 3.3 基于经典定义的公租房的属性讨论

在公共品的供给中,产品的公共品属性对供给方式有直接的影响。因此,界定产品的属性,有着重要的现实意义。在既有研究中,产品公共品属性的研究多以静态视角为主,其属性的演进被忽视。而现实中,由于技术和资本的限制,政府供给的公共品在最初时期内,无法实现预期的非竞争性消费。随着技术的发展,产品的属性在较长时期内会从非公共性向公共性演进。

本章对于公共品属性的讨论首先从非排他性和非竞争性两方面入手,并就公租房进行具体说明。此外,公共品的外部性对其受益范围有决定性影响。考虑后文所分析的供给主体问题,本章也将对准公共品的外部性进行一定讨论。在本章分析的最后,将结合房屋建筑的特性,从生产单位的角度,对以公租房为代表的公共品性质再进行讨论。

#### 3.3.1 关于公租房非排他性的讨论

根据 Buchanan(1968)的解读,非排他性可以界定为:单一生产单位对应多个同质消费单位,此时增加消费者的边际成本  $MC=0$ 。以下分别从生产单位、消费者同质性和消费者增加所引致的边际成本来讨论公租房的排他性。

<sup>①</sup> Buchanan 和 Musgrave 在 1998 年曾就政府在公共物品供给中所扮演的角色进行辩论:前者认为政治的本质是交换,而政府是在宪法框架下寻求理想的规制;后者承认父爱政府,而公共物品无偿供给则是政府的义务。Buchanan 的理论在后续的研究中得到了更广泛的应用。



从生产单位上看,房屋建筑的单位界定存在多重性。市场现有的公租房以公寓为主要建筑形态,如果以单独某套公寓房作为其生产单位,那么排他性是显然存在的。在当前的制度条件下,公租房的租户,即公共品消费者,虽无法获得房屋产权,但对其所租住的单套公寓拥有唯一使用权。一套公寓内的既有租户若要排斥其他人对其公寓的使用,在技术上和成本上是完全可行的。但若将一栋公寓楼作为公共品的生产单位,那么单个消费者对于自己未获得使用权的单套公寓,是无法排斥其他消费者的使用的。即公租房的消费者对于自己未被授予使用权的那部分产品,是无法排他的。

从消费者的同质性上看,每个公租房的租户,由于家庭规模和结构及自身偏好的差异,必然在公租房这一公共品的效用函数上存在差异。但值得注意的是,现行的公租房决策部门普遍规定了辖区内公租房房型的多样性。在公共品的属性多元的情况下,可以认为消费者的效用差异被纳入政策考量,因此从总量匹配度上可暂且认为同一消费者群体(在多元化供应中选择相似产品的群体)同质性较强。

从消费者增加所引致的边际成本上看,首先仍要确定生产单位的边界:在单套公寓的层面上,如前文所述,增加一个消费者是基本不可能的,即边际成本  $MC \rightarrow \infty$ ;在整栋公寓楼的层面上,增加一个消费者的边际成本则是少量维护成本的增加,即  $MC = a$  ( $a$  为常数且  $a > 0$ );在整个公租房社区的层面上,增加一个消费者的边际成本  $MC \rightarrow 0$ 。

因此,公租房的生产单位界定越广泛,相应的非排他性越显著。

### 3.3.2 关于公租房非竞争性的讨论

本节所讨论的“非竞争性”有两层意义:第一,甲获取消费效用的行为不会造成乙消费效用的改变,即“非拥挤性”;第二,进行该消费不需要有特别的能力(包括支付能力在内的选拔性能力),即“无门槛性”。

对于“非拥挤性”,依然要确定生产单位的边界:就公租房而言,在单套公寓的层面上,如前文所述,增加一个消费者是基本不可能的,即绝对拥挤;在整栋公寓楼的层面上,增加一个消费者对楼内其他居民的效用会有一定影响,总体上这种影响随距离递减;在整个公租房社区的层面上,增加一个消费者对其他消费者的效用影响则趋向于零。

对于“无门槛性”,准公共品,特别是作为保障政策的俱乐部物品,是面向特定



人群的,即门槛A。实际操作中,这个门槛通常表现为各地政策中关于准公共品适用人群相关指标的规定(如收入、户籍、职业等)。然而,就公租房而言,即使在这个特定人群范围中,总体供需缺口仍然明显,于是形成了一个门槛B。在部分地区的操作中,准公共品的消费名额分配采取了随机摇号等方法,门槛B可理解为一种运气。当然,在存在寻租情况下,门槛B则更多地包含了向决策者提供的贿赂。

总体而言,公租房,其生产单位界定越广泛,相应的拥挤性越弱,获得门槛则是普遍存在的,其消费存在一定的竞争性。

### 3.3.3 关于公租房外部性的讨论

本节所讨论的“外部性”涉及两个层面:第一,公租房的消费对辖区内非消费者的外部性;第二,辖区内公租房供给对辖区外的外部性。

公租房的消费对辖区内非消费者的外部性,主要表现为如下几点:

(1)公租房解决了部分住房困难人员的居住需求,暂时缓解了辖区内住房需求的刚性,可在短期内增加辖区内未消费人员的住房消费能力,但因为公租房租赁是有限期的使用权让渡,公租房消费者在长期内依然将回归住房需求市场;

(2)公租房暂时解决了部分人群的居住困难,在一定时期内有利于辖区内的稳定;

(3)公租房供需缺口大,可能引致部分对公租房存在主观需求但又缺乏客观消费能力的潜在消费者的不满,降低这类人群的主观效用,进而危害辖区稳定。

辖区内公租房供给对辖区外的外部性,主要是由于大城市人口流动性较强。根据 Tiebout 的推论<sup>①</sup>,辖区外的潜在消费者可能会为追求辖区内的公共品供给而“用脚投票”,从而进入辖区内,具体而言:

(1)辖区内公共品需求迅速上升,将导致辖区内公共品供给水平下降,部分未享受公共品的潜在消费可能再次“用脚投票”,撤出辖区;

(2)辖区内短期居民激增,相关配套基础设施和基本社保的拥挤度上升,居民评价效用大幅下降;

(3)辖区外居民减少,与(2)相反,辖区外公共品和服务效用上升;

---

<sup>①</sup> Tiebout(1956)提出“用脚投票”模型:当经济人在区域间的流动不受限制时,他将会选择前往公共品和税收制度的供给最符合其个体效用的地区,从而实现公共品供需的均衡。该均衡的存在性得到了 Oates(1972)的验证。



(4) 辖区外人员流失, 可能导致有效劳动力减少, 进而降低经济产出。

综上, 以公租房为代表的保障性准公共品在辖区内产生的外部性, 主要包括全体居民同类消费能力提高而带来的正外部性, 外部人员涌入带来的负外部性; 其在辖区外的外部性则表现为其他辖区人口流出所产生的外部性。

### 3.3.4 基于生产单位再讨论的对象性质判定

本节在讨论公租房的公共品属性时, 多次强调生产单位的界定。由于建筑在供给和消费上的差异, 不同的生产单位界定将导致不同的公共品性质判定。总结前文所述, 当生产单位界定为单套公寓时, 公租房是严格排他的, 绝对拥挤, 并且存在获得门槛, 即存在较强竞争性; 当生产单位界定为整栋公寓楼时, 公租房是非排他的, 且是弱竞争的; 当生产单位界定为整栋公寓楼时, 公租房是非排他的, 且可认为是无竞争的。在上述三种生产单位界定下, 公租房总是存在一定的外部性, 并且由于总外部性是个体外部性的纵向叠加, 随着生产单位的扩大而递增。综上, 生产单位越大, 公租房的公共品性质越突出。

以下, 用“弹性”概念对上述关系进行描述:

从消费者的角度看, 单套公寓产生的效用最为直接, 不妨将单套公寓定义为“消费单位”, 而随着生产单位的扩大, 消费者个体效用的分享者人数弹性变小, 即

$$\varepsilon_N = \frac{dU(S)/U(S)}{dN(S)/N(S)}$$

式中,  $\varepsilon_N$  表示消费者个体效用的分享者人数弹性, 表示消费者个体对于一定生产单位物品的效用在物品分享者增加时产生的变化率;  $U$  表示消费者个体对一定生产单位物品的效用;  $N$  表示一定生产单位物品的分享者人数;  $S$  表示生产单位规模, 此处指公租房的建筑面积。当  $S \rightarrow 0$  时,  $\varepsilon_N \rightarrow \infty$ ; 当  $S \rightarrow \infty$  时,  $\varepsilon_N \rightarrow 0$ 。

从本章所讨论的公共品供给出发, 考虑公租房的规模经济性, 结合实际建设的情况, 供给方多以公租房社区为生产单位。因此, 相对于上文的“消费单位”, 可将一个公租房社区定义为“供给单位”。

从前文的分析可知, 每一供给单位的公租房具有明显的公共品性质。具体而言, 每一供给单位的公租房具有非排他性和一定程度的竞争性, 同时具有不可忽视的外部性, 因此, 公租房可以被定义为“准公共品”。





## 3.4 公共品的演进性及相应供给机制

### 3.4.1 公共品属性演进及相应供给方式

#### 1. 公共品属性的演进趋势

就公租房政策设置的预期而言,理想状态下的公租房的消费群体应是所有满足既有政策规定的住房困难群体,住房支付能力是唯一的负向门槛<sup>①</sup>。纯公共品在理论上是由全体社会成员无条件共享的,相比之下,预期的公租房更接近于俱乐部产品。与一般意义上的俱乐部产品相比,其独特之处在于,会员费由两部分构成:住房支付能力的损失和公租房租金,其中,前者是一种无形的准入壁垒。在支付了上述两部分会员费后,所有符合条件的成员都可以平等地享用俱乐部产品。

然而,如前文所述,现阶段市场上投入使用的公租房供给总量不能覆盖所有符合政策条件的住房困难群体的需求。因此,现阶段的公租房尚不能被归为俱乐部产品。在缴纳两部分会员费之后,产品在会员间的分配仍是不均质的。会员为获取公租房的使用权,也许要依赖前文所提到的运气(摇号机制)甚至贿赂(寻租)。与明码标价的会员费不同,运气是一种随机的不确定机制,而贿赂则服从一种拍卖竞价机制,这两者造成了会员内部使用权的竞争性。

现阶段的公租房更接近于特殊议价机制下的小团体内部垄断供给品,并且由于寻租的存在,公租房具有一定的私益物品的性质。但随着公租房事业中资本的增加,产能进一步提升,其供给量将逐渐扩大到预期水平,实现会员需求的全覆盖,由此实现向真正俱乐部产品的演进。

#### 2. 演进的供给方式选择

从现阶段的特殊议价机制下的小团体内部垄断供给品到真正的俱乐部产品,整个演进过程的核心在于供给量的扩大和公平性的提高。具体而言,就是产能提升和减少寻租,实现私益性向公益性的转化。

<sup>①</sup> 所谓“负向门槛”是指门槛机制择取指标水平较低者,即住房支付能力越低的人群越有公租房的俱乐部准入可能。



单纯的市场供给作为最基本的供给方式,在外部性明显且边际价格趋向边际成本的公共品供给中,容易出现“市场失灵”的问题。厂商大多呈现出两种状态:供给激励不足导致供给萎缩;追求利润而形成垄断价格。新古典学派据此提出:市场不能独立完成公共品的供给;而凯恩斯学派所倡导的政府供给,恰恰是我国在相当长的一段历史时期内采用的公共品供给方式。但是,“政府失灵”多有暴露:政府的非营利性导致的激励不足和供给效率低下;官僚主义作风引致的寻租。同样,政府不能独立完成公共品的供给。

因此,为了促进公租房朝向真正俱乐部物品的演进,如前所述,核心工作是扩大供给。在政府财政压力较大,供给激励不足的情况下,可以扩大融资范围,将私人部门吸纳为准公共品的供给者。但为保证产品的公益性,政府的主导作用和全程监督功能是不可或缺的。故本章倾向于引入政府和市场的联合供给,在保证公益性的前提下,提高供给效率,从而推动公共品性质的演进。

### 3.4.2 外部性演进及相应供给主体

现实操作中,公租房的供给结构采用政府补贴-私人运营-中间组织协调的形式,一般是市级辖区内的生产主体进行供给。如前文所述,公租房的消费会引致扩散到辖区外的外部性。由于充当市场规制者的政府也是供给主体的一部分,在外部性治理的问题上,征税的操作性不强。面对“用脚投票”引发的区域间外部性,现行的治理方式普遍是对公共品受益群体的户籍进行严格限制,这实际是一种产权界定的治理路径。但是,在人口流动性极高的大城市,户籍上的产权界定恰恰将具有实际住房困难的大部分群体排斥在了公租房的受益范围之外。如此一来,公租房在解决住房困难和维护社区稳定方面的正外部性被极大限制,也就失去了公共品的意义,使得政府缺少供给激励。

陈碧琴和傅强(2009)通过建立不同供给体制下居民的效用函数,比较公共品供给的相对效率,认为当公共品外部性小且辖区异质时,由地方政府负责供给;而当公共品外部性显著且为正时,则应由中央政府供给。以上结论提供了外部性的一个解决思路:不妨将内部化作为辖区间外部性的另一条治理路径。具体到公共品的供给,内部化的做法是将更高一级行政单位的决策者引入供给主体,即实现公共品供给主体由地方治理机构向中央-地方一体治理机构转变,从而通过中央政府的统筹规划和中央财政的转移支付来平抑辖区间的外部性。



### 3.5 本章小结

本章突破了既有研究在公共产品属性界定上的静态视角,提出以动态的方式考察公共产品在长期供给过程中属性的演化。部分准公共产品的供应主体,尤其是在受资本和技术双重制约的发展中地区,无法在供应初期保证产品的普遍可得性,此时产品的私益属性更强。而随着经济社会的发展,该类产品的消费群体将与预期受益群体逐渐重合,在长期内实现私益属性向公益属性的演化。

考虑到公租房的预期受益人群是存在一定住房支付困难的人群,而非全体社会成员,且使用者必须缴纳一定的租金,本章将这类产品定义为特殊的俱乐部产品。

在产品公共属性分析中,本章强调供给单位的界定,随着供给单位外延的扩大,公共属性将有所增强。由于供给缺口存在,俱乐部成员必须通过运气和贿赂来争取产品使用权,所以现阶段的公租房更接近于特殊议价机制下的小团体内部垄断供给品。但随着资金和技术的集聚,公租房供给量将逐渐扩大到预期水平,实现会员需求的全覆盖,由此实现向真正俱乐部产品的演进。

在产品外部性分析中,本章指出了地方性公共物品对辖区外的外部性。现行户籍限制政策,试图以产权界定的方式平抑区外的外部性,但阻碍了辖区内群体的合理消费,是无效率的。

本章的建议是:

(1)努力扩大公租房供给,实现公租房从特殊议价机制下的小团体内部垄断供给品向真正俱乐部产品的演进,促进社会公平;

(2)采取内部化方式治理区域外部性,实现公共物品供给主体由地方治理机构向中央-地方一体治理机构转变。

## 第 4 章

# 公租房需求研究 I: 来自主要一二线城市的样本调查



### 4.1 调查样本说明及监控变量设计

为在短时间内全面了解全国更大范围内住房租赁的需求情况，本次研究从消费者入手，利用网络调研平台“问卷星”，结合传统纸质问卷，开展针对住房租赁的直接和潜在消费人群的调查。截至 2013 年 9 月 16 日晚 22 时，共有 2900 人次参与问卷调研，其中有效问卷数为 2865。本次调查样本来自全国 25 个省级行政区域的一、二、三线城市，以大陆居民为主，也包括极少数港澳籍和外籍居民。

主要监测变量分为对象基本情况变量、居住现状变量、租赁行为变量、保障房认知水平变量、广义偏好属性变量和保障房偏好及期望变量。其中，对象基本情况变量具体包括受访者受教育程度、户籍性质、地区分布；居住现状变量包括现居房屋性质、住用方式；租赁行为变量是本调查的第一核心变量，包括租赁房屋整体情况、租金支付水平、租赁原因、短期内行为预期；保障房认知水平变量是本调查的第二核心变量，包括公租房了解程度、保障房申请资格及意愿、保障房政策有效性预期、既有保障房政策评价；广义偏好属性变量包括宜居指标、租赁偏好；保障房偏好及期望变量包括保障房的位置偏好、保障房租金期望、保障房户型偏好及保障房整体偏好。



## 4.2 调查数据分析

### 4.2.1 对象基本情况分析

#### 1. 受访者受教育程度分析

本题有效填写 2865 人次。其中,最高受教育程度为:本科占 36.82%,硕士占 30.54%,博士占 17.10%,本科以下占 15.53%。很明显,最终学历为本科和硕士的人群总占比为 67.36%,可以视为主要对象。

#### 2. 受访者户籍性质分析

本题有效填写 2865 人次。其中,居住地本地户籍的大陆居民占 34.21%,居住地以外户籍的大陆居民占 64.92%,港澳籍居民占 0.70%,外籍居民占 0.17%。很明显,大陆居民总占比为 99.13%,可以视为主要对象。在受访的大陆户籍居民中,65.49%的样本为非现居住地户籍。考虑部分地区在社会保障各方面的户籍差异待遇,非现居住地户籍的样本应引起相应的重视。

#### 3. 受访者地区分布分析

本题有效填写 2865 人次。由图 4-1 可见,样本地域范围涵盖了我国东部沿海和内陆所有发达省份。其中,占比前三位的地区分别是广东、江苏和浙江,即包括了我国最大的两大都市带——珠三角都市带和长三角都市带。因此,本次调查的样本在发达地区有一定的代表性。

### 4.2.2 居住现状变量分析

#### 1. 现居房屋性质分析

本题有效填写 2865 人次。由图 4-2 可见,占比达到 48.96%的商品房无疑是目前使用频率最高的房源;属于保障房性质的公租房、廉租房及经适房的联合占比仅为 28.37%;体现用人单位住房福利的集体宿舍占比为 7.77%;可能转化为小产权房的城中村自建私房占比为 12.92%。

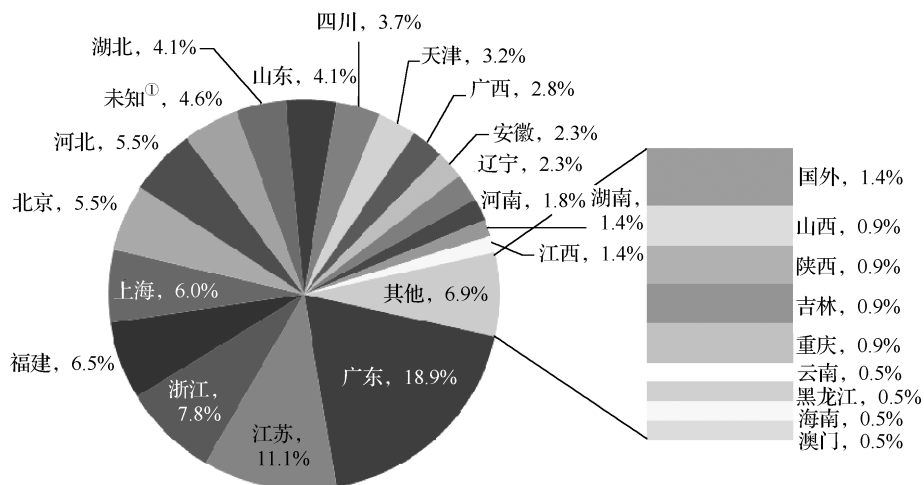


图 4-1 受访者地区分布饼图

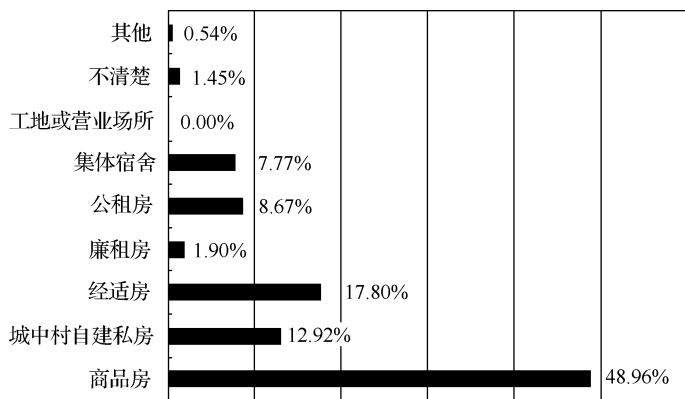


图 4-2 现居房屋性质条形图

就以上数据分析可知，普通商品房仍是吸收住房市场上刚性需求的主要房源，而政府支持的保障房解决的居住问题在总量上仍十分落后，此外用人单位为职工解决住房的行为也比较少见。

## 2. 现居房屋住用方式分析

本题有效填写 2865 人次。由图 4-3 中高频数据可见，58.28% 的受访者选择租

<sup>①</sup> 部分网络受访者 IP 无法完全识别。



住普通房屋，其中有 67.35% 的租客表示现在选择的租赁方式是与人合租（合租人群中有 62.55% 的人选择两人合租）。拥有自有住房的受访者则仅占 26.02%，这说明住房市场的刚性需求还是显著的。

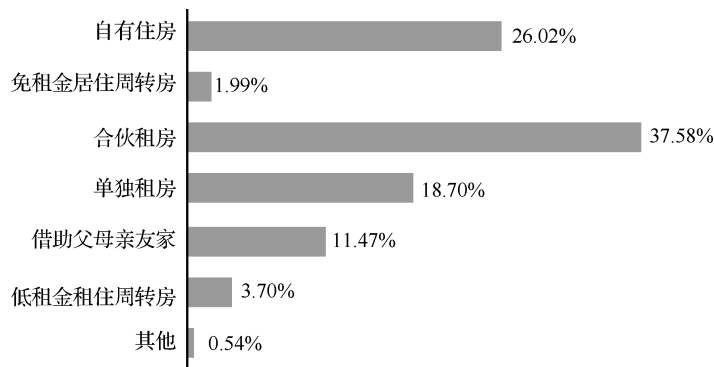


图 4-3 现居房屋住用情况条形图

结合本调查搜集到的另一项数据：2865 个有效样本中有 73% 的受访者表示有租房需求，这说明在我国的住房租赁市场仍有强劲需求，保障房项目大有可为。

4.2.3 租赁行为变量分析

1. 租赁房屋整体情况分析

本题有效填写 2100 人次。有关的租赁房屋的面积和位置状况如表 4-1(1) 和表 4-1(2) 所示。

表 4-1(1) 租赁房屋人均建筑面积表

人均建筑面积	样本频数	样本占比
10m <sup>2</sup> 以下	282	13.43%
11 ~ 30m <sup>2</sup>	792	37.71%
31 ~ 50m <sup>2</sup>	476	22.61%
51 ~ 70m <sup>2</sup>	260	12.38%
71 ~ 90m <sup>2</sup>	125	5.95%
91 ~ 120m <sup>2</sup>	77	3.67%
120 ~ 144m <sup>2</sup>	66	3.14%
144m <sup>2</sup> 以上	22	1.05%



表 4-1(2) 租赁房屋通勤时间表

通勤时间	样本频数	样本占比
10 分钟以内	231	11%
10 ~ 30 分钟	421	20.05%
30 ~ 60 分钟	784	37.33%
1 小时以上	664	31.62%

分析表 4-1(1) 的高中低频数据分布: 86.19% 的样本使用的租赁房屋人均建筑面积为  $70\text{m}^2$  以下, 其中占比最高的是  $11 \sim 30\text{m}^2$ ; 而且在  $10\text{m}^2$  以上的区间内, 人均建筑面积越大的样本占比越低。对表 4-1(1) 的数据进行进一步加工, 将高中频数据取中位数求加权平均后, 得到租赁房屋的人均建筑面积均值为  $26.67\text{m}^2$ 。

分析表 4-1(2) 的中高频数据可得: 68.95% 的样本通勤时间为 30 分钟以上。对表 4-1(2) 的数据进行进一步加工, 将全部数据取中位数求加权平均后, 得到租赁房屋的通勤时间均值为 40.32 分钟。

## 2. 租金支付水平分析

本题有效填写 2100 人次, 有关月租金绝对值、实际月租金占税后收入比例、可承受月租金占税后收入比例、租金年增幅及收入年增幅等情况如表 4-2(1)、表 4-2(2)、表 4-2(3)、表 4-2(4)、表 4-2(5) 所示。

表 4-2(1) 月租金绝对值表

月 租 金	样本频数	样本占比
500 元以下	454	21.62%
500 ~ 1000 元	914	43.53%
1001 ~ 1500 元	398	18.95%
1501 ~ 2000 元	214	10.18%
2000 元以上	120	5.72%

表 4-2(2) 实际月租金占比表

实际月租金占税后收入比例	样本频数	样本占比
10% 以下	219	10.43%
11% ~ 20%	387	18.43%
21% ~ 30%	481	22.90%
31% ~ 40%	778	37.05%
41% ~ 50%	167	7.95%
50% 以上	68	3.24%





表 4-2(3) 可承受月租金占比表

可承受月租金占税后收入比例	样本频数	样本占比
五分之一以下	178	8.48%
五分之一	272	12.95%
四分之一	684	32.57%
三分之一	653	31.10%
二分之一	246	11.71%
二分之一以上	67	3.19%

表 4-2(4) 租金年增幅表

租金年增幅	样本频数	样本占比
10% 以下	846	40.29%
11% ~ 20%	1029	49.00%
21% ~ 30%	162	7.71%
31% ~ 40%	57	2.71%
41% ~ 50%	5	0.24%
50% 以上	1	0.05%

表 4-2(5) 收入年增幅表

收入年增幅	样本频数	样本占比
10% 以下	1447	68.90%
11% ~ 20%	501	23.86%
21% ~ 30%	141	6.71%
31% ~ 40%	5	0.24%
41% ~ 50%	5	0.24%
50% 以上	1	0.05%

观察表 4-2(1) 至表 4-2(5) 的高频数据得到: 月租金绝对值高频区间为 500 ~ 1000 元; 实际月租金占比高频区间为 31% ~ 40%; 可承受月占比高频值为四分之一; 月租金年增幅高频区间为 11% ~ 20%; 收入年增幅高频区间为 10% 以下。

对表 4-2(1) 至表 4-2(5) 的数据进行进一步加工, 取区间中位数求加权平均得到: 月租金绝对值均值为 963.93 元; 实际月租金占比均值为 27.70%; 可承受月占比均值为 30%; 月租金年增幅均值为 12.36%; 收入年增幅均值为 8.91%。

上述均值数据基本落在高频区间中, 其中, 实际月租金占比均值低于相应高频区间, 可承受月占比均值高于相应高频区间, 但两个均值都分别落在相应次高频区间内。因此, 计算所得均值置信度较高。



### 3. 租赁原因分析

本题是多选题(三项以内),有效填写 2100 人次,其最主要的租房原因如表 4-3 所示。

表 4-3 租房原因表

最主要的租房原因	样本频数	样本占比
职业流动性	715	34.05%
经济可负担性	1396	66.48%
职业客观需求	334	15.90%
消费理性	451	21.48%
投资偏好	238	11.33%
城市基础设施布局	451	21.48%
人生阶段规划	645	30.71%
主观需求	180	8.57%
其他	11	0.52%

就表 4-3 所列示的高频数据而言,在样本中占比最高的三个选项依次是经济可负担性、职业流动性、人生阶段规划,其占比分别为 66.48%、34.05% 和 30.71%。作为占比高于 30% 的高频数据,这三个原因可以作为当下城市租房群体租赁原因的代表。其中,又以占比最高的经济可负担性为租赁首要原因。

### 4. 短期行为预期分析

本题旨在考察样本在未来一年内的个人发展和房屋租赁方面的规划,有效填写人次为 2100 人次。

在个人发展方面,有 67.78% 的受访者表示“会在目前居住的城市长期发展”,30.96% 的受访者表示“不确定是否在目前居住的城市长期发展”,1.26% 的受访者表示“不会在目前居住的城市长期发展”;而表示“不确定或不会在目前居住的城市长期发展”的受访者中,69.62% 的人表示“住房问题是做出上述发展决定的原因”。

在房屋租赁方面,将“未来一年内换租计划”与“个人发展计划”及“租房时间”进行交叉分析,结果如表 4-4(1)所示。表 4-4(1)纵向项目栏中,第一个因素是“租房时间”,第二个因素是“是否在现居城市长期发展”,横向项目栏中的因素是“未来年内是否有换租计划”。



表 4-4(1) 换租计划与个人发展交叉分析表

X\Y	没有打算	没有想好	有计划,但还在观望	正在寻找
1 年以下/会	33.33%	25.00%	33.33%	8.33%
1 年以下/有可能,但不确定	49.56%	25.00%	24.45%	0.99%
1~2 年/会	36.84%	26.32%	34.21%	2.63%
1~2 年/有可能,但不确定	46.15%	23.08%	23.08%	7.69%
3~4 年/会	29.17%	25.00%	41.67%	4.17%
3~4 年/有可能,但不确定	12.50%	43.75%	37.50%	6.25%
5 年以上/会	20.00%	20.00%	50.00%	10.00%
5 年以上/有可能,但不确定	41.57%	25.00%	33.30%	0.13%

观察表 4-4(1) 高频数据可得:租房年限达到 3~4 年的群体,以及租房 5 年以上且将在现居城市长期发展的受访者表示“没有想好是否在年内换租”或“有换租计划,但还在观望”;而 1~2 年及以下租房年限的群体,以及租房达到 5 年以上但不确定“是否在现居城市长期发展”的群体,在年内没有换租计划。观察表 4-4(1) 低频数据可得:所有群体中,决定年内换租并正在寻找下一处租所的样本占比都是最少的。

以上分析说明,在不排斥在现居城市长期发展的人群中,租赁行为更趋向于稳定,而不会轻易更换租住房源。

将换租计划与租房原因进行交叉分析,结果如表 4-4(2) 所示。表 4-4(2) 纵向项目栏的因素是“租房原因”,横向项目栏中的因素是“未来年内是否有换租计划”。

表 4-4(2) 换租计划与租房原因交叉分析表

X\Y	没有打算	没有想好	有计划,但还在观望	正在寻找
职业流动性	43.69%	27.18%	26.21%	2.91%
经济可负担性	38.41%	28.48%	30.46%	2.65%
职业客观需求	54.41%	20.59%	22.06%	2.94%
消费理性	31.76%	27.06%	37.65%	3.53%
投资偏好	42.86%	25.71%	28.57%	2.86%
城市基础设施布局	37.85%	27.27%	34.82%	0.06%
人生阶段规划	39.13%	23.91%	36.91%	0.05%
主观需求	38.71%	25.81%	25.81%	9.68%

观察表 4-4(2) 高频数据可得:出于消费理性而租房的群体,表示“有计划在年内换租,但还在观望”;出于其他原因租房群体均表示“年内没有换租计划”。观察表 4-4(2) 低频数据可得:无论出于什么原因租房,决定年内换租并正在寻找下一处租所的样本占比都是最少的。



以上对表 4-4(2) 的分析,再次验证了由表 4-4(1) 引出的结论:租赁行为趋向于稳定,而不会轻易更换租住房源。

针对有换租计划的受访人群,本调查设置多选题考察其换租原因,本题有效填写人次为 1840 人次,结果如表 4-4(3) 所示。

表 4-4(3) 换租原因表

换租原因	样本频数	样本占比
治安	115	6.25%
子女上学	75	4.08%
婚育	390	21.20%
生活方便考虑	960	52.17%
改善居住条件	1420	77.17%
房租成本压力	1085	58.97%
工作地点变动	565	30.71%
其他	25	1.36%

观察表 4-4(3) 高频数据可得:位列前三的换租原因依次是“改善居住条件”、“房租成本压力”、“生活方便考虑”,其中“改善居住条件”成为 77.17% 的受访者换租的原因。综合三项主要原因可见:住房租赁市场存在过滤效应;低端租赁市场存量房源的居住条件和配套设施亟待完善。

此外,对“未来一年承租能力变化预期”调查结果如表 4-4(4) 所示。

表 4-4(4) 承租能力预期表

未来一年承租能力变化预期	样本频数	样本占比
高很多	293	13.93%
高一些	1034	49.25%
基本不变	716	34.08%
低一些	47	2.24%
低很多	10	0.50%

观察表 4-4(4) 的中高频数据可得:97.26% 的受访者对未来一年内的承租能力变化情况持非悲观预期,且认为“承租能力将有所提高”的乐观预期者占比过半。

#### 4.2.4 保障房认知水平变量分析

##### 1. 公租房了解程度分析

本题有效填写 2865 人次。由图 4-4 可见,占比达到 64.86% 的受访者表示对公



租房政策“听说一些”；占比达到 16.35% 的受访者表示对公租房政策“最近关注”；表示“不关心”的受访者仅占 1.45%。

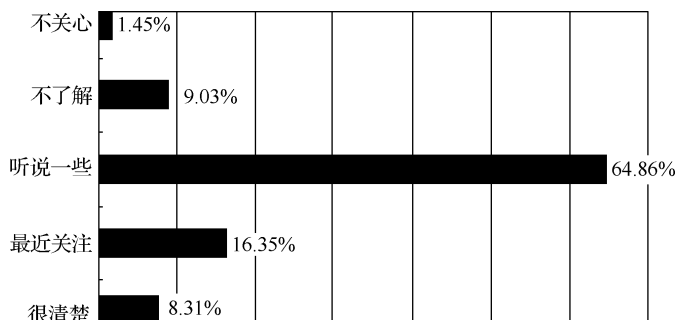


图 4-4 公租房政策认知情况条形图

以上分析说明，绝大部分的住房消费者对与自己切身利益相关的公租房制度有一定的了解，并随着最近政策的逐步落实而更加关心。

## 2. 保障房申请资格和意愿分析

本题有效填写 2100 人次，样本为现在正租房居住的人群。由图 4-5 可见，当前住房租赁市场的需求群体中，46.85% 的人群没有申请保障房的资格。而具有相应资格的人群中，30.08% 的租房人员具有申请经适房的资格；13.55% 的租房人员具有申请公租房的资格；9.49% 的租房人员具有申请廉租房的资格。即随着申请资格所要求的收入上限放宽，具备申请相应保障房资格的人数也在增加。

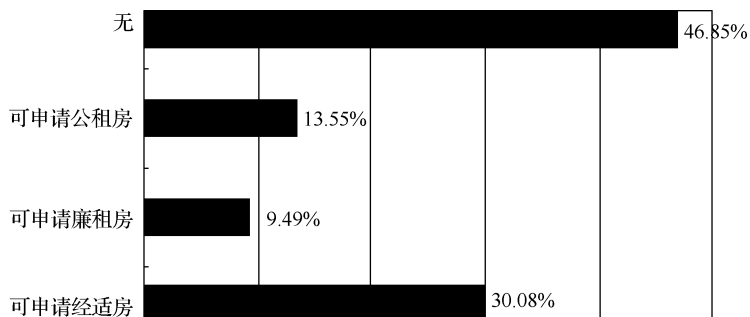


图 4-5 保障房申请资格条形图

针对问题“若符合申请条件，是否会申请公租房”，89.96% 的受访者选择了



“是”。相比之下，与实际具有申请资格的人数比例 13.55% 明显过低，说明有必要放宽相应申请限制。

### 3. 保障房政策有效性预期分析

本题旨在考察受访者对保障房政策在解决自己住房问题的有效性做出的预期，有效填写 2100 人次。将“保障房政策有效性预期”与“样本受教育程度”及“对公租房政策了解程度”进行交叉分析，结果如表 4-5 所示。表 4-5 纵向项目栏中，第一个因素是“样本受教育程度”，第二个因素是“对公租房政策了解程度”，横向项目栏中的因素是“保障房政策能否帮助解决自己的住房问题”。

表 4-5 保障房政策有效性预期与受访者知识水平交叉分析表

X\Y	是 的	不 好 说	不认为能解决
大学本科/最近关注	44.44%	37.04%	18.52%
大学本科/听说一些	30.30%	48.48%	21.21%
硕士/最近关注	25.00%	50.00%	25.00%
硕士/听说一些	40.00%	50.00%	10.00%

观察表 4-5 的高频数据可得：在对公租房政策有所了解的人群中，硕士学历者半数认为“不好说保障房政策能否帮助解决自己的住房问题”；而本科学历者的预期则相对乐观，有 44.44% 最近关注公租房政策的本科学历者认为保障房政策能够帮助解决自己的住房问题。这可能与不同学历水平人员的适用政策差异有关——本科毕业生起薪普遍低于硕士毕业生，因此本科学历者受到的住房保障政策在收入上的限制更少，则可选的保障更多，力度也更大，故而解决住房困难的效果也更为显著。

观察表 4-5 的低频数据可得：在对公租房政策有所了解的人群中，无论学历水平如何，大多不否定保障房政策在解决自身住房问题上的有效性。这说明：相关保障政策被广大需求者了解后，其实际功效得到了大部分利益相关者的承认。

### 4. 既有保障房政策评价分析

本题有效填写 2100 人次，受访者对既有保障房政策关于房屋面积规定的评价情况，如表 4-6 所示。



表 4-6 既有保障房政策评价表

题目\选项	合 适	应适度增大	应适度减少
廉租房: 40 ~ 50m <sup>2</sup>	56%	35.98%	8.37%
公租房: 40 ~ 50m <sup>2</sup>	44.77%	48%	7.53%
经济适用房: 40 ~ 70m <sup>2</sup>	45.19%	48%	7.11%

观察表 4-6 高频数据可见: 56% 的受访者认为廉租房 40 ~ 50m<sup>2</sup> 的建筑标准合适; 48% 的受访者认为公租房 40 ~ 50m<sup>2</sup> 的建筑标准应适度提高; 48% 的受访者认为经适用房 40 ~ 70m<sup>2</sup> 的建筑标准应适度提高。

观察表 4-6 低频数据可见: 认为各类保障房建筑面积标准应适度减少的受访者占比均不足 10%。由此可见, 既有保障房的建筑面积勉强符合需求, 仍有扩大余地。

#### 4.2.5 广义偏好属性变量分析

##### 1. 宜居指标分析

本题为多选题(限选 5 项), 旨在考察受访者对宜居指标的评价, 有效填写 2865 人次。调查结果如表 4-7 所示。

表 4-7 宜居指标评价表

宜居指标	样本频数	样本占比
墙体质量	869	30.41%
隔音效果	581	20.34%
户型结构	1252	43.84%
通风采光	948	33.21%
社区总规模	341	11.94%
社区 90m <sup>2</sup> 以下户型比重	202	7.09%
环境质量和安静度	1167	40.86%
便利度	1668	58.40%
通勤时间	1822	63.81%
容积率	229	8.02%
绿化率	405	14.18%
水电气、道路、排水	384	13.43%
户均车位数	330	11.57%
幼儿园和中、小学	714	25.00%
室内活动场所	272	9.51%
室外活动场所	218	7.65%
社区居住人员	943	33.02%



分析表 4-7 的高频数据可得：位列前五的宜居指标依次是通勤时间、便利度、户型结构、环境质量和安静度、通风采光，即受访者最关心房屋的地理便捷度和建筑结构。以上结果与本书 4.2.3 节第 4 部分中关于换租原因的讨论结果相吻合。

## 2. 租赁偏好分析

本题为排序题，旨在考察受访者租房的考量因素，有效填写 2865 人次。调查结果显示：受访者在选择租赁房源时考虑的因素依次是租金价格、地理位置、交通便捷度、生活环境、治安条件。这验证了前文中关于受访者比较关注住房生活便利度的结论，同时也表明住房租赁市场中需求的价格弹性较大。

### 4.2.6 保障房偏好及期望变量分析

#### 1. 保障房的位置偏好分析

本题旨在考察受访者对保障房地理位置的偏好情况，有效填写 2100 人次。调查结果如表 4-8 所示。

表 4-8 保障房位置偏好表

题目\选项	非常符合	比较符合	一般	不太符合	很不符合
需近工作单位	27.62%	46.86%	19.67%	5.86%	0.00%
需在市区内	30.13%	32.64%	38.00%	11.72%	0.42%
如在市区外则需配套设施好	20.92%	50.63%	21.76%	5.86%	0.84%
需大型保障性住房社区	14.23%	36.82%	32.22%	13.81%	2.93%
不论何处，需交通便利	33.89%	46.03%	14.64%	1.67%	0.00%

由分析表 4-8 的中高频数据可得：对于“需近工作单位”、“如在市区外则需配套设施好”、“需大型保障性住房社区”和“不论何处，需交通便利”等观点，受访者赞同度较高，认为“比较符合”；对于“需在市区内”的观点，受访者赞同度较低，认为“一般”。其中，受访者认可度最高的“如在市区外则需配套设施好”的观点，有 50.63% 的受访者表示“比较符合”。

由分析表 4-8 的低频数据可得：没有受访者对“需近工作单位”和“不论何处，需交通便利”表示绝对反对。

综上可得：受访者希望保障房周边交通便利且设施完备，但对其是否处于市区则不是很注重，并且受访者希望保障房所处社区规模较大。





## 2. 保障房租金期望分析

本题旨在考察受访者对保障房租金的绝对和相对期望,有效填写人次为 2100 人次。调查结果如表 4-9(1)和表 4-9(2)所示。

表 4-9(1) 保障房租金绝对期望表

保障房租金绝对期望值	样本频数	样本占比
不超过 500 元	525	25%
不超过 1000 元	1185	56%
不超过 1500 元	255	12%
不超过 2000 元	135	6%

表 4-9(2) 保障房租金相对期望表

保障房租金相对期望值	样本频数	样本占比
不高于周边市场租金 7 成	1460	70%
不高于周边市场租金 5 成	575	27%
只要比市场便宜就行	65	3%

观察表 4-9(1)的高频数据可见:56%的受访者期望保障房租金的绝对值不超过 1000 元。观察表 4-9(2)的高频数据可见:70%的受访者期望保障房租金的相对值不高于周边市场租金 7 成。

结合 4.2.3 节第 2 部分相关结论:普通商品房月租金高频区间为 500~1000 元,月租金均值为 963.93 元,这两个值均满足“不超过 1000 元”的保障房租金绝对值期望。同时,若“不高于周边市场租金 7 成”的保障房租金相对值期望为真,据普通商品房月租金均值 963.93 元,可计算得到同类地区保障房租金均值为 674.51 元,满足“不超过 1000 元”的绝对值期望。由此,可认为受访者期望保障房租金略低于同类条件下的普通商品房。

## 3. 保障房户型偏好分析

本题为不定项多选题,旨在考察受访者对保障房户型及租住形式的偏好,有效填写 2100 人次。调查结果如表 4-10 所示。



表 4-10 保障房户型表

保障房户型及租住形式	样本频数	样本占比
合租一居室	99	5%
独租一居室	997	47%
合租二居室	866	41%
独租二居室	828	39%
合租三居室	473	23%
独租三居室	147	7%

分析表 4-10 的高频数据可得：受访者比较倾向于以独租一居室和合租二居室的租赁保障房。结合本书 4.2.1 节第 1 部分中分析结果：普通商品房租赁的人均建筑面积高频区间为  $11 \sim 30\text{m}^2$ ，加权均值为  $26.67\text{m}^2$ ，这两个值与独租一居室或合租二居室的人均建筑面积基本一致。

由此可知：受访者认为独租或合租保障房均可，租住的人均面积与租赁普通商品房人均面积基本一致。

#### 4. 保障房整体偏好分析

本题为不定项多选题，旨在考察受访者对保障房重点关注因素，有效填写 2100 人次。调查结果如表 4-11 所示。

表 4-11 保障房整体偏好表

租住保障房关注因素	样本频数	样本占比
住房配套(教育、医疗、购物)	691	32.90%
住房的位置和交通	1262	60.07%
户型和面积	1064	50.65%
社区环境	345	16.45%
社区人员素质	295	14.05%
价格	1425	67.84%
社区管理	415	19.78%
房屋配置(装修、家具、电器等)	435	20.70%

分析表 4-11 的高频数据可得：受访者在租住保障房时最关注的因素依次是价格、住房的位置和交通、户型和面积。结合本书 4.2.5 节第 1 部分的结论(受访者最关心房屋的地理便捷度和建筑结构)，以及本书 4.2.5 节第 2 部分的结论(受访者在



选择租赁房源时优先考虑的因素依次是租金价格、地理位置、交通便捷度), 则可见受访者在选租保障房时的考量条件与其宜居指标评价和普通商品房租赁考量条件一致。

### 4.3 定性分析小结

综合以上分析, 主要结论择要如下:

(1) 在房屋租赁市场方面, 租赁总需求是刚性的, 合租成为较为常见的租赁方式, 普通商品房是最常见的租赁房源;

(2) 在房屋租赁偏好方面, 租金价格、交通便捷度和周边配套是选租房屋的主要考量指标, 其中由于不同层次的细分市场存在, 每个层次上的租赁需求是富于价格弹性的;

(3) 在保障房政策评价方面, 受访者对保障房政策大多有一定了解, 但申请资格限制较多, 且受访者对相关政策的时效性持一定保留态度;

(4) 在保障房期望方面, 多数受访者希望保障房租金略低于同类普通商品房租金, 而建筑结构等方面与现租商品房相似, 并且满足交通和配套的需求。

## 第 5 章

# 公租房需求研究 II： 特定群体及特定区域的样本



### 5.1 特定群体分析：高校毕业生中低收入群体住房 现状实证分析

#### 5.1.1 调查设计及样本人群基本状况

以上海市为样本空间，采取抽样调查、发放调查问卷的方式来获取数据。网络问卷 450 份，回收有效调查问卷 424 份，有效回收率达到 94.2%。

本次调查研究的对象——高校毕业生是指没有参加过生产工作、此前一直在校园从事学习工作的群体，包括有大专生、本科生（全日制）、研究生（脱产），这部分人群的一个很重要的共同点就是从来没有从事过生产活动，在毕业之前一直是由父母抚养或其他亲人资助的，毕业时基本上可以算是无产阶级，甚至是负资产。同时，在上海工资上涨幅度的基础上，根据上海统计局对于中低收入群体的定义，月工资低于 3500 元的在沪高校毕业生人群定义为在沪高校毕业生的中低收入群体。

样本的基本情况为：男性 237 份，占 55.9%，女性 197 份，占 44.1%，其中单身人群（包括单身一人和父母同住的）占 67.2%；大学毕业年数为 1 年以下的人数占 19.1%，毕业后 1~2 年的人数占 26.0%，毕业后 2~3 年的人数占 22.6%，毕业后 3~4 年的人数占 18.0%，毕业后 5 年及 5 年以上的人数占 14.3%；教育程度为本科的人数占 49.7%，而专科教育程度、硕士教育程度及博士教育程度的人数分别



占 12.5%、23.8% 和 14%；月收入在 1000 元以下的占 2.7%，月收入 1000 ~ 2000 元的人数占 15.6%，月收入 2000 ~ 3000 元的人数占 32.9%，月收入 3000 ~ 4000 元的人数占 20.1%，超过 7 成大学毕业生的月收入在 4000 元以下。

### 5.1.2 样本人群住房主要问题

#### 1. 住房供给方式以租房为主，且人均面积小

根据调查数据，有 85% 的被调查者的人均住房面积不到  $30\text{m}^2$ ，如图 5-1 所示。69% 的被调查者通过租房来解决住房问题，如图 5-2 所示。其中 71.01% 的租房群体为合租群体，如图 5-3 所示。通过调查得知，之所以有半数以上的被调查者选择租房居住，是因为在薪资水平不高，而房价不断上涨的环境下，相对于购房而言，租房经济负担轻、且能与大学毕业生工作之初流动性较强相适应。

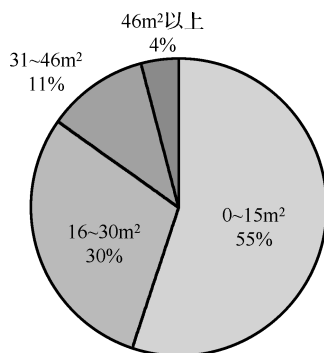


图 5-1 在沪高校毕业生租客人均租赁面积

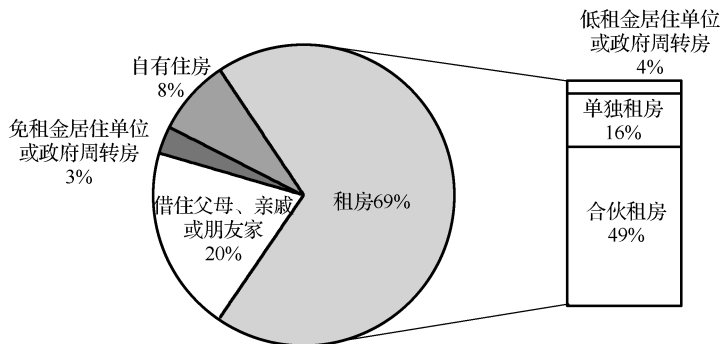


图 5-2 沪高校毕业生中低收入群体的住房供给方式

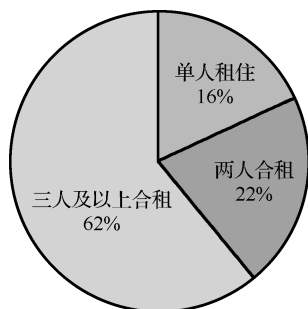


图 5-3 在沪高校毕业生中低收入者租房状况

## 2. 租房负担大

根据租房原因调查的数据显示,选择“目前收入尚买不起房”的比重高达 90% 以上,而在租房时考虑的第一因素中,同样有 90% 以上的人选择“租金价格”,因为房租成本压力而有换租需求的人群占有所有想换租人群的一半以上。可见,在沪高校毕业生中低收入群体的住房可负担能力不容乐观,且在未来一年内改善的空间不大(有 74% 的人认为未来一年的收入与现在水平持平,或在 10% 以内)。即使如此,面对如今上海高居不下的房屋租赁价格,租金依然占到他们收入的相当大的比重,所以在 74% 的合租群体中有 61% 以上的高校毕业生租客选择三人及三人以上的合租。同时,在租房群体中有 72% 的人每月需要支付 30% 以上的钱用于交付房租,而有 30% 的人将一半收入用于支付房租。相关数据统计如图 5-4、图 5-5、图 5-6、图 5-7 所示。

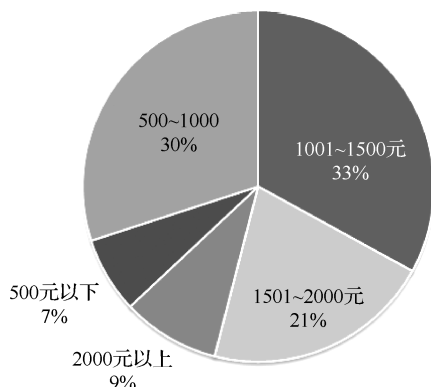


图 5-4 在沪高校毕业生中低收入者每月租金

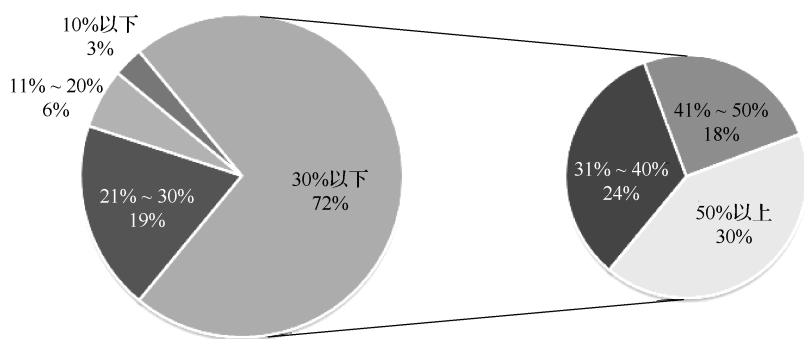


图 5-5 每月房租支出占税后收入比

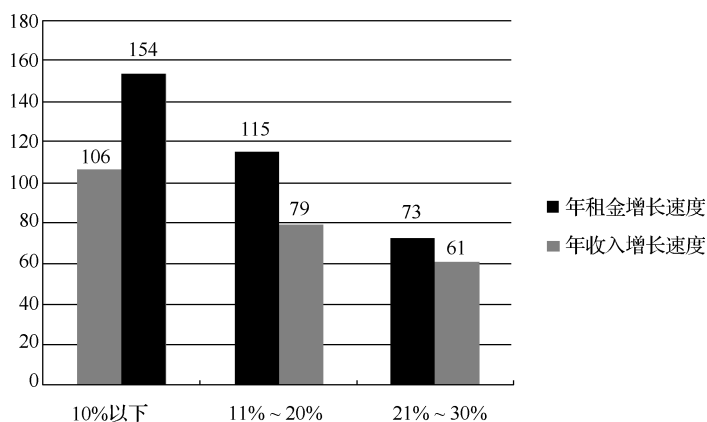


图 5-6 租金和年收入的增长速度对比

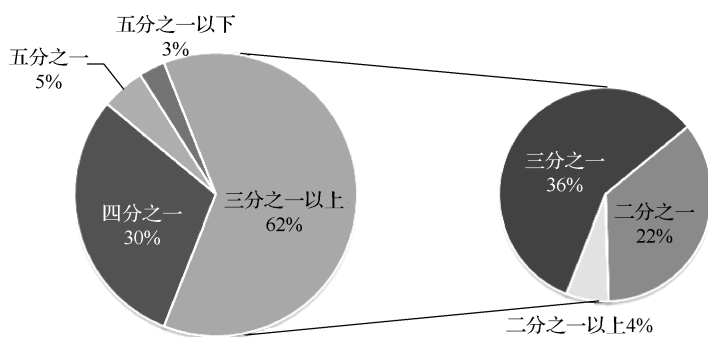


图 5-7 在沪高校毕业生中低收入群体可承受租金(月租金/月收入)

以调查中所采访的从事外贸的一位刚毕业满3年的女性为例，其目前税后每月工资3700多元，若是独租一套位于凉城地区的一室一厅的房子，仅每月租金就要



1800 元,是其月工资的一半,还不包括水电和上网费用等,除此之外,还要支出每天 10 元的交通费,及每个月 800 多元的饭钱。这样算下来,她就是一个月光族,因此,她最终选择位于广灵四路的水木年华花园的一套被隔成 4 个房间的两室两厅,租下报价 950 元的朝南主卧。

### 3. 居住满意度低

56% 的人通勤方式为公交或地铁,如图 5-8 所示,他们当中 36% 的人每天交通时间在 1 小时以上,如图 5-9 所示。对于居住现状,76% 的人所在社区配套服务不理想,缺少医疗卫生设施、文化娱乐设施、邮政服务设施、学校教育设施及商业设施,而在住宅区满意度调查中,物业管理、配套服务、交通状况和周边环境的不满意程度比较高。因此,高达 79% 的被访人员选择租期在一年以内,如图 5-10 所示。

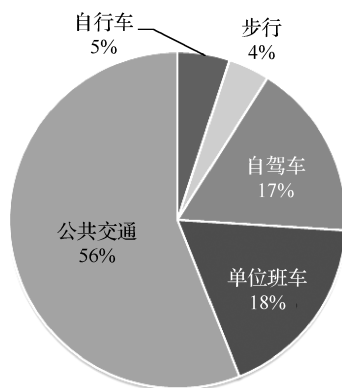


图 5-8 在沪高校毕业生中低收入群体通勤方式

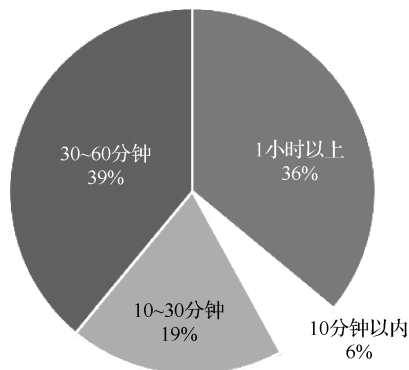


图 5-9 工作通勤时间



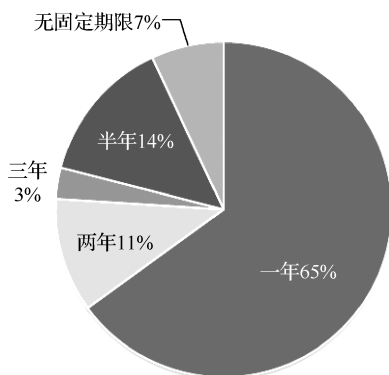


图 5-10 在沪高校毕业生中低收入群体房屋租期

### 5.1.3 样本人群支付能力测度

#### 1. 样本人群消费特质

相对而言,样本人群消费性支出所表现的特点为:他们的收入略高于当地平均水平,但消费水平明显高于当地的平均消费水平,这一方面是由于这一群体受年龄、学历等因素影响,消费观念比较前卫,导致其消费能力比较强且消费支出增长速度快,另一方面也是因为他们的消费比较刚性(衣食住行占其整体消费的85%)。

##### 1) 样本人群的消费比例较高(支出占可支配收入比例)

样本人群的消费比例较高,与他们自身收入相比,接近甚至超过了90%,这说明“夹心层”群体用于日常消费开支的比例较大,财富积累度比较低,用于房产等固定资产的消费能力比较弱。而以上海市平均可支配收入和消费支出作为基准,分析大城市“夹心层”群体,可以发现其收入水平相对较低、支出水平相对较高的特征(其中部分最低收入群体的消费性支出甚至高于可支配收入,呈现出负债性消费的特征)。收支之比的差异说明“夹心层”群体用于住房消费的积累能力和消费能力较差,如图5-11所示。

##### 2) 样本人群的消费性支出多属于刚性消费

在消费支出方面,受到通货膨胀、食品及租房价格高涨、水电燃气价格不断攀升等影响,“夹心层”群体在衣食住行等方面的基本消费支出占了整个消费支出的85%



以上,其比重大大高于高收入群体,同时“夹心层”群体消费思想并不保守,对于时尚潮流有一定的追求,但是受到收入的限制,收支相抵、略有节余是他们的消费准则,生存资料消费比重较大,如表 5-11 所示。

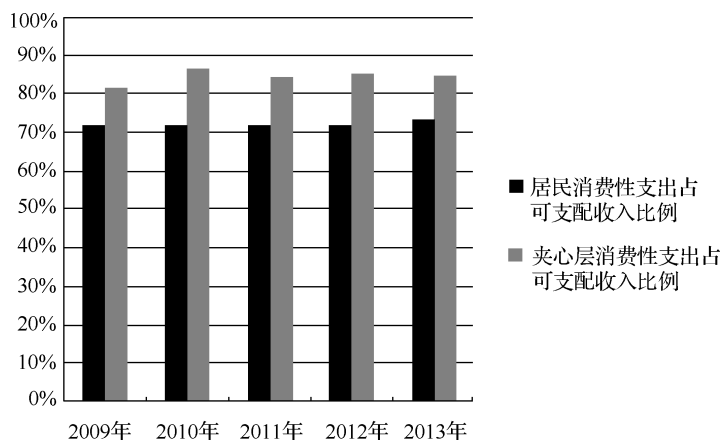


图 5-11 2009—2013 年消费支出占可支配收入比重

数据来源:北京、上海、广州 2009—2013 年统计年鉴和调查问卷统计结果

表 5-1 2009—2013 年样本人群人均消费支出构成 (%)

年 份	食 品	衣 着	交 通	教育文化	居 住	其 他
			通 信	娱乐服务		
2009	34.6	10.6	13.6	9.1	29.4	2.7
2010	33.8	11.8	14.3	8.9	29.8	1.4
2011	35.3	10.7	14.5	8.7	28.6	2.2
2012	34.1	9.6	13.4	9.3	31.5	2.1
2013	33.7	10.1	13.2	8.8	32.4	1.8

## 2. 样本人群租房可支付能力的测度

### 1) 样本人群剩余收入

剩余收入的计算公式为:  $RS = I - C$ , 其中在样本人群可支配收入为  $I$ , 基本生活支出(不包括房租)为  $C$ 。结合调查问卷、上海市人力资源和社会保障局的相关数据, 得出 2009—2013 年的样本人群剩余收入, 如表 5-2 所示。



表 5-2 2009—2013 年样本人群剩余收入

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
月可支配收入	2715	2843	2632	2667	2916
基本生活支出	1838	1878	1781	1805	1903
剩余收入	877	965	851	862	1013

## 2) 上海房屋平均租赁价格

根据中国指数研究院二手房研究中心和上海统计年鉴的数据,统计出 2009—2013 年上海房屋平均租赁价格,如表 5-3 所示。可以发现,近五年的上海房屋的租赁价格呈逐年上升趋势。

表 5-3 上海房屋平均租赁价格

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
一居室平均租赁价格	2040	2088	2079	2171	2249
两居室平均租赁价格	2329	2418	2534	2682	2857
三居室平均租赁价格	3434	3573	3621	3650	3881
二手房平均租赁价格	2211	2532	2638	2714	2925

数据来源:中国指数研究院二手房研究中心、搜房网、上海统计年鉴

## 3) 样本人群租房可支付能力

根据剩余收入法的内涵,我们通过比较样本人群剩余收入和上海房屋平均租赁价格便可以衡量样本人群租房可支付能力。表 5-4 显示,对于在沪高校毕业生中低收入群体而言,扣除基本消费后的剩余收入无法满足社会最低住房消费预算,住房可支付能力低。

表 5-4 样本人群可支付能力

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
剩余收入	877	965	851	862	1013
二手房平均租赁价格	2211	2532	2638	2717	2925
二者之差	-1534	-1767	-1987	-2055	-2112

通过计算可以发现,2009—2013 年间,夹心层群体的剩余收入与上海住房平均租赁价格之差均为负数并有其数值有扩大趋势,如图 5-12 所示,这意味着他们不但不能负担基本的住房消费,而且其租房可支付能力呈现明显的恶化迹象。



综上所述,上海不断高涨的租金和物价,让“夹心层”群体同时面临高的住房支出收入比,以及不充分的剩余收入。按国际惯例,这意味着在沪的“夹心层”群体是不具有住房负担能力的,这就直接导致这一群体只能以合租、群租等方式聚居在房屋租金较低的城市郊区或边远地带。但是在沪“夹心层”群体受过良好的高等教育,虽然目前处在人生最初的、暂时的困难时期,却是上海社会经济可持续发展的推动力,是今后几十年上海建设的中坚力量,同时也是社会安定的重要成分。而严重的住房问题不仅透支他们的收入,还会透支他们再教育、创业的机会,并给社会带来许多问题和隐患。

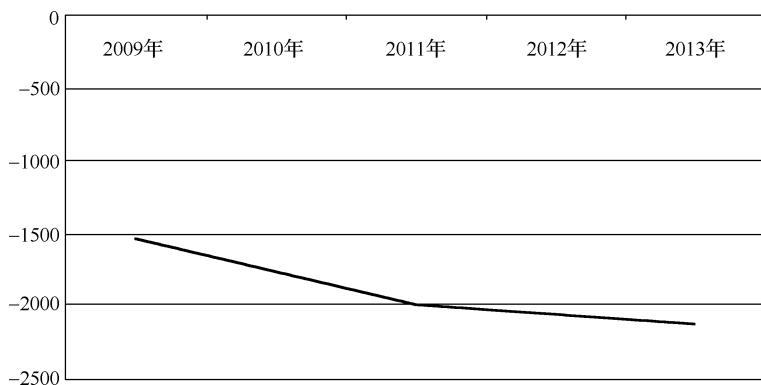


图 5-12 2009—2013 年样本人群剩余收入与租赁价格之差的变化

#### 5.1.4 样本人群租房影响因素分析

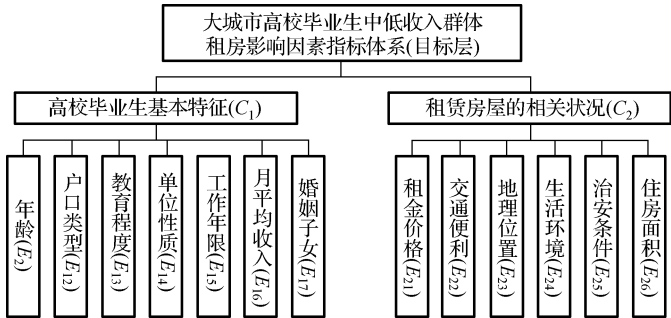
##### 1. 基于 AHP 的租房影响因素指标体系

在对大城市高校毕业生中低收入群体的租房消费特征进行分析和研究的基础上,将高校毕业生基本特征和租赁房屋的相关状况作为分析目标的基本评估准则,结合对国内外现有租房/住房影响因素指标体系及调查问卷结果的分析,设立如下相应的指标,如图 5-13 所示。

所谓计算指标权重,就是量化各评价指标对目标层的影响程度。换句话说,就是对于上一层次的某一准则,需要确定在这一准则下有关的各个因素的相对重要性。在缺少确定的统一标度的情况下,本文对于重要性的判断采用两两比较的办法来实现。假设要比较  $n$  个因素  $E = \{E_1, E_2, \dots, E_n\}$  对于上一层某个因素  $C$  的影响,确定



它们在对  $C$  的总体影响中所占的比重。每次任取两个因素  $E_i$  和  $E_j$ ，用  $a_{ij}$  表示  $E_i$  和  $E_j$  对  $C$  的影响之比，全部比较结果可用矩阵表示，则  $C$  为成对比较的判断矩阵，同时本文采用 1~9 标度法构造各层的判断矩阵。



5-13 大城市高校毕业生中低收入群体租房影响因素指标体系

根据上面的权重判断尺度，结合调查问卷统计结果，构造出 AHP 判断矩阵。

表 5-5 目标层  $G$  对准则成的判断矩阵及相关数据表

表 5-5 所示矩阵符合一致阵要求，唯一非 0 特征根为  $\lambda_G = 2 = n_G$ ,  $CI_G = 0$ ，通过单层一致性检验。标准化特征矩阵为  $w = [a_1, a_2]^T = [0.1, 0.3]^T$ 。

$G$	$C_1$	$C_2$
$C_1$	1	1/3
$C_2$	3	1

借助 MatLab 7.0 运算，表 5-6 所示矩阵最大特征根为  $\lambda_{C_1} = 7.5665 > n_{C_1} = 7$ ，一致性指标  $CI_{C_1} = \frac{\lambda - n}{n - 1} = 0.0944 < 0.1$ 。查表 (Saaty) 可得， $n = 7$  时，对应  $RI_7 = 1.32$ ，则  $CR = CI_{C_1} / RI_7 = 0.0715 < 0.1$ ，通过一致性检验。

表 5-6 准则层  $C_1$  对指标层的判断矩阵及相关数据表

$C_1$	$E_{11}$	$E_{12}$	$E_{13}$	$E_{14}$	$E_{15}$	$E_{16}$	$E_{17}$
$E_{11}$	1	2	2/7	2/3	2/5	2/9	1
$E_{12}$	1/2	1	1/7	1/3	1/5	1/9	1/2
$E_{13}$	7/2	7	1	7	3	1/5	7/2
$E_{14}$	3/2	3	1/7	1	1/4	1/7	3/2
$E_{15}$	5/2	5	1/3	4	1	1/7	5/2
$E_{16}$	9/2	9	5	7	7	1	9/2
$E_{17}$	1	2	2/7	2/3	2/5	2/9	1



借助 MatLab 7.0 运算, 表 5-7 所示矩阵最大特征根为  $\lambda_{C_2} = 6.5638 > n_{C_2} = 6$ , 一致性指标  $CI_{C_2} = \frac{\lambda - n}{n - 1} = 0.1128$ 。查表 (Saaty) 可得,  $n = 6$  时, 对应  $RI_6 = 1.24$ , 则  $CR = CI_{C_2}/RI_6 = 0.0909 < 0.1$ , 通过一致性检验。

表 5-7 准则层  $C_2$  对指标层的判断矩阵及相关数据表

$C_2$	$E_{21}$	$E_{22}$	$E_{23}$	$E_{24}$	$E_{25}$	$E_{26}$
$E_{21}$	1	1	3/2	2	3	9
$E_{22}$	1	1	5	7	7	8
$E_{23}$	2/3	1/5	1	4	5	6
$E_{24}$	1/2	1/7	1/4	1	4	5
$E_{25}$	1/3	1/7	1/6	1/5	1	3
$E_{26}$	1/9	1/8	1/6	1/5	1/3	1

$$\text{组合一致性检验: } CR = \frac{\sum_{j=1}^2 \lambda_j CI_j}{\sum_{j=1}^2 \lambda_j RI_j} = 0.0859 < 0.1, \text{ 通过一致性检验。}$$

将原始数据输入 AHP 专业分析软件 YAAHP, 得到如下结果。

表 5-8 中低收入高校毕业生租房影响因素指标权重

影响因素指标	租金价格	交通便利度	月均收入	地理位置	教育程度	生活环境	工作年限
指标权重	0.231	0.1425	0.1389	0.0858	0.0741	0.062	0.0589
影响因素指标	治安条件	单位性质	住房面积	年 龄	婚姻/子女	户口类型	
指标权重	0.0413	0.0404	0.0374	0.0350	0.0343	0.0203	

由表 5-8 可见, 大城市中低收入高校毕业生租房选择的影响指标, 按其影响力从高到低依次为: 租金价格、交通便利度、月均收入、地理位置、教育程度、生活环境、工作年限、治安条件、单位性质、住房面积、年龄、婚姻/子女、户口类型。对前 8 位因素说明如下: 从预算约束的角度分析, 租金价格的影响力与月均收入负相关<sup>①</sup>; 而月均收入与教育程度、工作年限均为正相关; 交通便利度与

<sup>①</sup> 中低收入群体住房的需求刚性突出, 这与恩格尔系数原理类似。



地理位置也有较高的相关关系。因此,前8位因素总体表征的内容为:租金价格、月均收入、交通便利度、地理位置、生活环境、治安条件。对比前文统计描述结果——租金价格、地理位置、交通便捷度、生活环境、治安条件,两者一致性很高。

提取高频数据:租金价格(权重为0.231)、交通便利度(权重为0.1425)、月均收入(权重为0.1389)、地理位置(权重为0.0858),这4个指标的权重总和已超过总权重的一半,达到0.5982。提取低频数据:户口类型(权重为0.0203)、婚姻/子女(权重为0.0343)、年龄(权重为0.0350)、住房面积(权重为0.0374),这些是影响最不显著的几个指标。以上分析结论,与前文统计描述基本一致。

## 2. 结论

根据确定的指标权重,可以发现对大城市高校毕业生中低收入群体租房选择影响最大的几个指标分别为:租金价格、交通便利度、月均收入、地理位置,这四个指标的权重总和已超过总权重的一半。可见,在现阶段,对于大城市高校毕业生中低收入群体在工作的前几年难以靠自己的力量到市场上租房以解决住房问题这一情况,政府可通过有针对性地建立租金相对低廉、交通相对方便的公租房(人才公寓)来解决符合条件的高校毕业生的住房问题。而在政府建设公租房解决中低收入高校毕业生住房问题的过程中,本书认为政府应考虑以下两点。

第一,关于公租房选址:公租房新增建设用地应符合城市总体规划,综合考虑人才公寓的内涵、目标群体住房需求和发展方向等因素,遵循以下土地选址原则。

生活配套保障原则:合理组织居住区的生活配套设施,保证低收入购房者享有公共生活福利。

区位优先原则:选址所处地理区域有相应的基础设施(尤其是交通设施)、商业服务网络,环境优良,并与城市整体规划相适应。

地价成本可控原则:严格控制土地成本,从而控制公共住房价格。

第二,关于公租房租金设置:公租房租金应以目标群体的实际收入为定价基础,同时适当考虑私人投资企业的营利性和政府财政补贴能力。此外,由于高校毕业生就业层次较高,对其工资变化可做乐观预期,应在运营过程中设定一定的租金涨幅标准,以确保同一保障群体内利益分配的合理化。



## 5.2 特定区域分析：特大城市公租房需求分析 ——以上海为例

### 5.2.1 调查设计及样本人群基本情况

本次调查实际发放问卷 400 份，回收有效问卷 366 份，问卷有效率达到 92%，涉及虹口区、杨浦区、闸北区、浦东新区、闵行区不同年龄层的居民。问卷的发放形式为纸质问卷与电子邮件相结合，并在 5 个区中各发放 80 份问卷，由此得出下文的数据。

首先，通过调查了解受访者的基本情况，包括性别、年龄、婚姻状况、文化程度等基本信息。其次，通过调查了解受访者对公租房的需求情况，包括对公租房的需求、选择公租房的因素等。再次，通过调查了解受访者心中公租房在市场中的定位，包括租金定位、面积控制等。最后，通过调查了解受访者对于公租房建设方面的需求，包括对交通、教育、环境、房型、设施、物业等方面要求。

### 5.2.2 样本人群的基本情况

本次调研的男女比例接近 1:1，本市户籍与非本市户籍比例接近 2:1，调研人群主要集中在 21~30 岁（占 68.48%）踏入社会不久的年轻人，学历方面以本科为主，占 48.91%，月收入 2000~3000 元的人群占 28.26%，是调研中最集中的收入水平。从调研人群目前住房的情况看，自有住房的比例最高为 54.35%，但租赁住房（包括租住私房、租住单位住房、集体宿舍及其他）的比例占 45.65%，可见公租房的潜在需求量不容小觑，如表 5-9 所示。

表 5-9 样本人群基本情况表

因 素	分 类	比例(%)
性别	男	57.61%
	女	42.39%
年龄	18~20 岁	4.35%
	21~30 岁	68.48%
	31~40 岁	4.35%
	41~50 岁	19.57%
	51 岁以上	3.25%





续表

因 素	分 类	比例(%)
婚姻状况	已婚	30.43%
	未婚	69.57%
文化程度	初中及以下	8.70%
	高中(中专或高职)	15.22%
	大学专科	10.87%
	大学本科	48.91%
	研究生及以上	8.70%
	其他	7.60%
户籍所在地	上海	69.57%
	其他	30.43%
工作状况	新就业职工(工作3年以内)	26.09%
	外来务工人员	8.70%
	未就业人员	15.22%
	本地其他形式就业局面	49.99%
月收入水平	1000元以下	19.57%
	1000~2000元	17.39%
	2000~3000元	28.26%
	3000~4000元	13.04%
	4000~5000元	8.70%
	5000元以上	13.04%
目前住房情况	自有住房	54.35%
	租住私房	22.83%
	租住单位住房	5.43%
	集体宿舍	13.04%
	其他	4.35%

5.2.3 上海市公租房需求情况

从调查对象对公租房的需求分析,55%的受访者没有公租房的需求,仅考虑购买住房或从市场上租赁住房,45%的受访者表示有公租房的需求,且对公租房的需求集中在1~5年中,这部分人群占总需求的61.90%。另有17.39%的受访者有长期(5年以上)租赁公租房的需求,如图5-14所示。

受访者认为选择公租房的因素有许多,最为主要的因素是通过短期的租赁最终



达到购买住房的目标。从数据中也可以看出,近 50% 的受访者认为缓解购房压力是选择公租房的首要因素;其次,公租房的租金水平相对较低也是选择的重要考量因素,如图 5-15 所示。

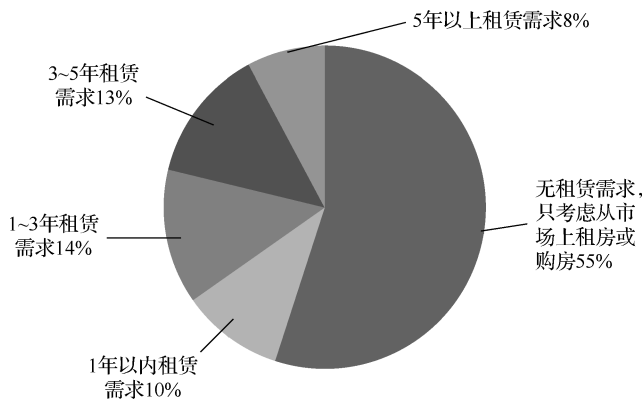


图 5-14 公租房需求

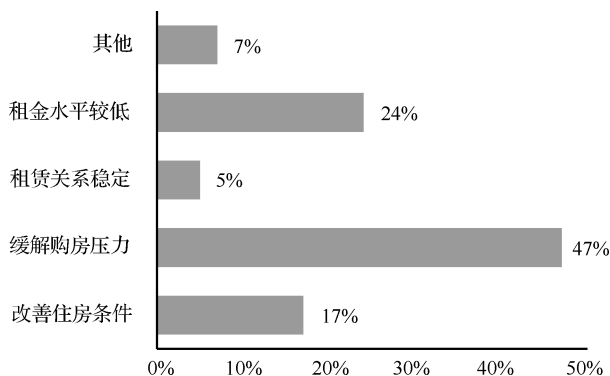


图 5-15 公租房选择因素

在对公租房租金水平的调研中,49 位受访者认为公租房的租金水平应当占市场租金的 60% ~70%,占受访者总数的 53.26%;其次,认为公租房的租金水平占市场租金 60% 以下的受访者占受访者总数的 34.78%。两者相加可知,近 90% 的受访者认为公租房的价格占市场租金水平 70% 以下最为合理,如图 5-16 所示。

同时,受访者认为公租房供应的单套面积控制在 40 ~50m<sup>2</sup> 最为合适(占 25%),认为控制在 50 ~60m<sup>2</sup> 的占 18%,居于次位,可见,受访者普遍认为小户型应当成为公租房的主力户型,如图 5-17 所示。

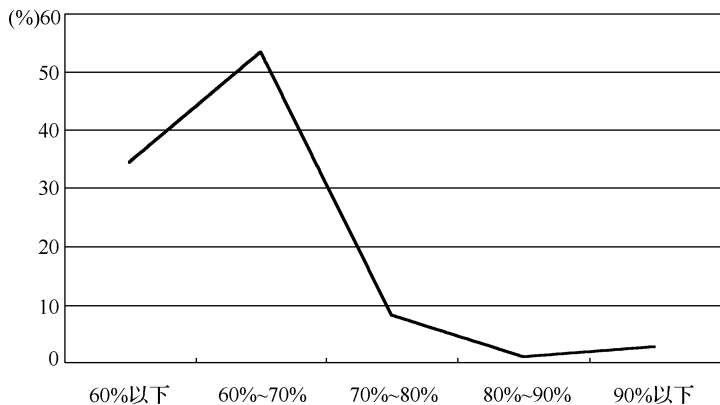


图 5-16 公租房租金水平占市场租金水平的比例

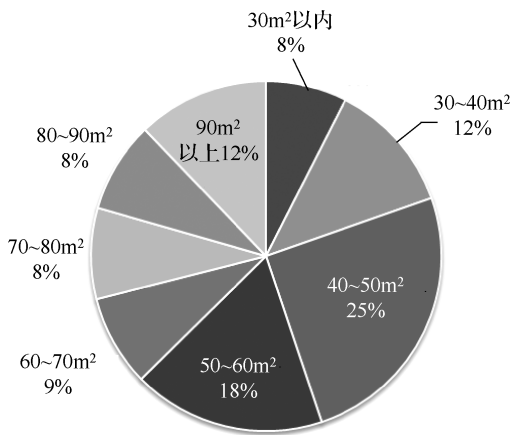


图 5-17 公租房供应单套面积控制

当然，受访者对于租金水平、地理位置、房屋面积及套型结构的考虑也是尤为关键的。从图 5-18 中可以看到，受访者把公租房的地理位置放在了首要考虑范畴，其次是租金水平的高低。对于建设者而言，应当充分考虑租户的需求，才能建造满足租户需要的公租房。

在公租房的建设过程中，不能忽略租户对房屋的需求考量。从对受访者的需求调查中，可以看到租户将交通便捷度放在了最为重要的位置，其次分别是租期长度及居住环境，如图 5-19 所示。

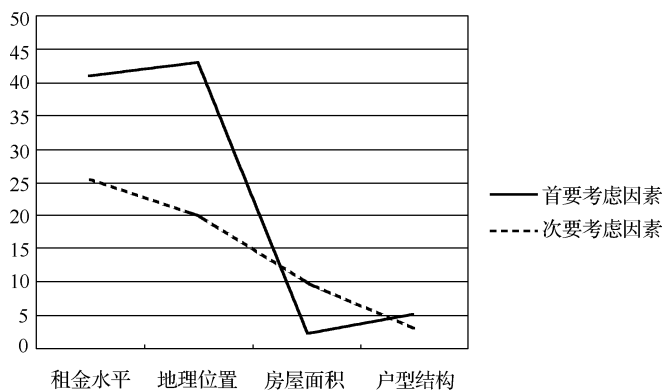


图 5-18 租赁公租房考虑因素

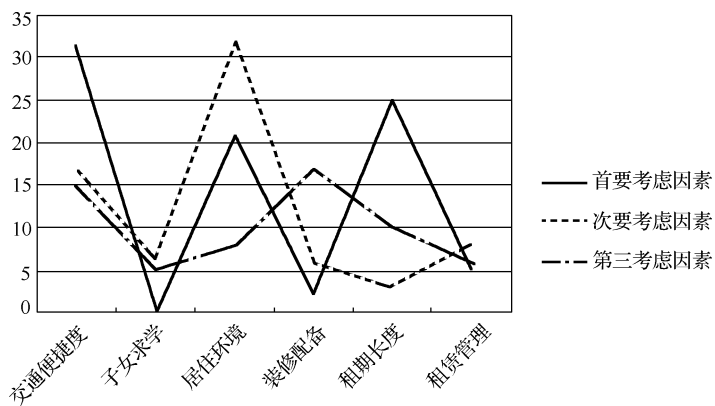


图 5-19 建设公租房的考虑因素

## 第 6 章

# 中国保障房需求群体的 HAI 研究

### 6.1 HAI 理论述评

20 世纪 80 年代以来,国内外研究者对 HAI 问题的理论和实证探索日益深入,在传统的房价收入比指标基础上,逐渐衍生发展出分别基于需求和供给两个框架的负担能力指标体系,其中前者在实证中应用更为广泛。

#### 6.1.1 基于需求框架的 HAI 体系

在需求分析框架下,HAI 主要包括支出收入比和剩余收入比两类。其中,支出收入比更便于量化计算,因此被广泛采用。

##### 1. 支出收入比理论述评

支出收入比的思想可以追溯到 19 世纪 60 年代,Schwabe(1868)和 Engel(1875)就住房支出与总收入变化的相关性提出了不同的观点:前者认为该比例与家庭总收入呈负相关,而后者则强调住房支出总是保持不变的。两者都认识到了住房作为生存必需品,其消费存在相当的刚性。Schwabe 的理论与 Engel 系数所揭示的必需品消费占比规律相一致。而 Engel 的理论则过度强调了住房需求的刚性,在一定程度上忽视了部分住房属于劣质品的可能,即家庭总收入的增长可能促使部分家庭扩大其住房预算,以改善居住条件。



最初的支出收入比模型,简单地表达为住房支出均值与家庭总收入均值之比。全美不动产经纪人协会(NAR)提出应采用支出的中位数和有效年收入中位数之比。Lerman&Reeder(1987)对原有的支出收入比做出修正,将房屋质量纳入考虑范畴。质量参数修正的支出收入比模型强调房屋“质量合意”。该思想被很多研究者采纳,但由于“质量合意”这一指标难以量化,所以不同时期和地区的评价标准存在明显差异。就我国而言,由陈杰和郝前进(2002)提出的“面积90m<sup>2</sup>”成为被普遍接受的“质量合意”标准。为了确保“合意”标准的适用性,英美等国大多采用第三方组织提供的价值判断作为标准依据。美国住宅与城市发展办公室(HUD)将支出收入比在30%以下的家庭定义为“房屋可负担者”,而该比例达到50%者则被定义为“存在严重住房负担者”。

近年来,我国学者对支出收入比指标的具体计算方法进行了深入的研究。李爱华等(2006)提出:在计算中国家庭总收入时,应将隐性收入纳入指标体系。这一建议符合居民隐性收入普遍存在的事实,完善了HAI的理论体系。但是,这些隐性收入正是统计工作的盲区,在实际计算中难以获取该类数据。阎国平等(2006)将收入增幅引入HAI模型,对上海居民的住房负担能力进行了实证研究,进而提出:低收入应享有廉租房。陈杰等(2008)通过数值模拟指出:考察居民的住房支付能力时,应以动态的眼光观察,依据各时期居民收入增幅,对原有的静态收入做出调整。这样的调整考虑了收入的动态,将每月的房屋支出单纯地定义为给定的还贷额,忽视了物业和水、电、燃气等其他维护费用的动态,从而也就难以动态地对HAI做出评价。李笑和李莹(2009)通过实证发现:用于支付住房费用的有效收入是影响HAI的最显著因素。

### 2. 剩余收入比理论述评

Stone(1993)提出:判断家庭的住房负担能力,应考察支付住房的剩余可支配收入能否支付合意的非住房需求。Stone的主要着眼点是低收入群体,指出:那些收入最低的家庭,甚至难以支付HUD所确定的30%的房屋支出比例。Stone进一步指出:对市场上的房屋进行升序排列,将40%作为分位点,以此作为房屋的合意标准。对于Stone强烈呼吁财政支持保障房供给的主张,Nunez(1994)认为太过激进,而Bogdon&Can(1997)也认为Stone过分关注收入而非房屋效用。

我国学者陈杰和郝前进(2007)提出,将当地最低收入的20%家庭所适宜的非住



房需求,作为除住房外家庭支出的标准。朱旭峰(2008)将浙江省居民收入分为7个等分区间,对浙江省的城市住房负担能力做了实证研究,将住房维护费引入分析模型。

以上将最低收入家庭需求作为剩余收入标准的研究,容易忽视以下问题:当消费约束极为有限时,消费者的商品组合很可能是由劣质品组成的。因而,采用剩余收入法分析时,应注意住房需求对价格的弹性会随着收入的增长而变动。

Guest(2005)建立了HAI的生命周期模型,指出:不同人生阶段的储蓄水平有差异,因而,相应的住房负担能力也不同。Guest理论的核心在于:人们在储蓄和住房消费之间做出选择,则可以将储蓄视为一种剩余收入,于是剩余收入法有了动态的考察视角。

### 3. 其他基于需求框架的 HAI 理论

Freeman et al. (1997)指出:将支出收入比和剩余收入比结合在一起的复合测度法,宜于用以分析租房者的住房负担能力。Branley&Karley(2005)对于英国的复合测度法实证分析证明:当地的高支出收入比与低剩余收入比并存,从而说明英国居民住房负担较重。我国研究人员况伟大等(2012)运用复合测度法对全国35个城市的居民HAI进行测算,证明了中国住房负担问题的存在。

Fisher et al. (2008)以区域支付能力(Area Affordability)替代单一住宅支付能力,将房屋面积和通勤距离作为住房质量的主要监测变量,并仿照Cobb-Douglas函数建立了住房效用模型,通过效用最大化计算,构建了住房支出函数,从而对租金进行了估计。该理论认为:除了房屋售价或租金以外,通勤距离、社区环境和配置水平也是影响住房支付能力的重要变量。因而,除了加大保障房供给,政府还应完善社区配套建设,这样才能改善居民住房支付能力。这一理论实际是将住房地理位置差异所造成的通勤、教育、安全等投入成本差异引入模型,更加全面考虑了居民的需求情况,对后续研究有重大启发意义。

#### 6.1.2 基于供给框架的 HAI 体系

Bogdon&Silver(1994)通过测算一定租金水平上的房屋空置率和低收入群体可支付住房总量在有量的市场上的占比,对可支付住房的供给水平进行度量。他们特别指出:当某个低租金水平的社区出现极高空置率时,可能预示该社区居住条件过差,



将退出住房市场。该方法从供给总量角度进行考察,易于计算。Nelson(1994)提出了住房负担能力错配的概念,并用某收入水平的居民可负担的潜在房源量与该收入水平的家庭数量之比进行错配程度测算,以1.0为错配标准(即比例值低于1.0说明该收入水平的居民存在住房负担问题)。住房负担能力错配指标,可通过计算定位出存在住房负担困难的具体人群,同时也将供给总量缺乏和收入水平低下分离讨论。Bogdon&Can(1997)提出了综合支出收入比、可负担住房供给存量及租房负担能力错配比例等三项主要指标的HAI测度。该方法融合了供需两方面的因素,且指标易于计算。上述三种测度方法存在两个共同缺陷:第一,在考察供给总量时,未考虑社区质量的差异导致的居民居住效用的差异;第二,简单地将最低收入30%的家庭作为低收入群体的标准,未考虑地区间收入和消费水平的差异。

Nelson et al. (2002)运用实证的方法考察了美国几个代表性地区的城市增长管理和住房负担能力之间的关系。其结果表明:相比于建设用地限制,市场需求是影响房价的更重要因素;以基础设施建设为主的城市增长管理,将导致房价上涨,对居民住房负担能力的影响则应根据具体情况讨论。该理论将HAI与当地城市化建设水平相联系,将周边配套设施对房屋价值的影响纳入考量范畴,突破了单纯从供给总量上进行考察的传统方法,对供给框架下的HAI测度理论有重大的拓展意义。

Assaf et al. (2010)采用Delphi法,通过对建筑界界的14名咨询专家、16名承包商和5名投资者的访问调查,对沙特阿拉伯地区的可负担住房成本的影响因素进行了分析,从房屋建筑的角度对住房成本进行考察。该研究表明:建筑业有效就业水平、建材标准、设计质量等因素是最显著的影响变量,而社会和文化冲击、货币汇率、建筑市场势力等因素的影响则最不显著。虽然Delphi法的分析结果存在相当的主观性,但该研究的角度较为独特,在供给框架下的HAI理论体系中有一定的参考价值。



## 6.2 保障房需求群体 HAI 综合评价方法

### 6.2.1 我国保障房需求群体的 HAI 模型构建

在前人研究的基础上,结合附录中的调查结论,综合考量我国城市保障房需求群体的特质,本节拟从需求和供给两个角度构建相应的HAI模型。





## 1. 居民收入函数

假设居民每期收入由工资收入和投资所得构成。在我国居民收入倍增政策的指导下,城镇居民的工资水平呈逐年提高的趋势。不妨假设居民期初工资收入为  $W_0$ , 工资每期的增长率恒为  $w$ 。另外,本研究的目标群体是保障房的需求人群,则普遍财富积累较少,用于投资的货币也有限。不妨假设居民为风险厌恶型,每期末将比例为  $a$  的工资收入投入银行储蓄作为唯一投资渠道,恒以  $i$  为每期利率进行复利计息,无利息税。

于是,居民月前  $t$  期总收入为:

$$Y_t = W_t + I_t = W_0(1+w)^t + \sum_{j=1}^{t-1} aW_{t-j}(1+i)^j \quad (6-1)$$

式中,  $t=1,2,3,\dots$ ;  $0 < a < 1$ 。

因为保障房需求人群的工资收入普遍较低,而近期个税起征点有提高趋势,所以暂且认为该人群不需要缴纳个人所得税。因此,  $Y_t$  就是居民前  $t$  期的实际可支配总收入。

## 2. 居民支出函数

从 Keynes 货币需求理论出发,居民对每期收入的支配方式亦遵循交易、谨慎、投机三种动机。由于本研究目标人群可供支配的收入有限,交易动机产生的货币需求更为显著,即实际生活开销占每期收入比重较大,且该比例与 Engel 系数正相关。由前文假设可知,目标人群的唯一投资渠道是银行储蓄,则可认为其谨慎动机和投机动机引致的货币需求相重合,即在每期收入中占比为  $a$ 。

假设居民第  $t$  期交易动机产生的支出主要包括食物、日用品、交际等开销,统称为非住房支出。此类支出具有相当的刚性,与当期物价水平相关,居民第  $t$  期非住房支出为:

$$F_t = f_F(CPI_t^+, W_t^+) = \lambda(1-a)W_t = \lambda(1-a)W_0(1+w)^t \quad (6-2)$$

式中,  $\lambda$  是与当期 CPI 正相关的一个参数,  $0 < \lambda < 1$ 。

相应地,居民第  $t$  期住房支出为:

$$H_t = (1-\lambda)(1-a)W_0(1+w)^t \quad (6-3)$$



对住房支出进行进一步细化：若居民在第  $t$  期首次产生住房需求，则其当期住房支出包括一次性大额支出  $D_t$  和当期维护费  $R_t$ ，否则就只包括  $M_t$ 。对于购房居民而言， $D_t$  可理解为当期首付购房款项， $R_t$  可理解为当期物业费用和还贷额；对于租房者而言， $D_t$  则可理解为当期租房押金， $R_t$  可理解为当期物业费用和租金。 $R_t$  是事前合同约定额，在一定期限内可以视为常量。而  $D_t$  则与当期住房市场量价情况以及房屋个体相关，这将在后文中有所讨论。

对储蓄的补充说明：一般认为  $a$  是常量，但当通货膨胀率较高，CPI 很大并使得  $\lambda \geq 1 - a$  成立时， $a$  将适当减小甚至为零。另外，由于  $D_t$  数额较大，可能会动用既有储蓄财富进行支付，则调整后当期住房支出为

$$H'_t = (1 - \lambda)(1 - a)W_0(1 + w)^t + b \sum_{j=1}^{t-1} aW_{t-j}(1 + i)^j \quad (6-4)$$

式中， $b$  表示为支付一次性大额支出  $D_t$  而动用既有储蓄财富比例， $0 < b \leq 1$ 。

### 3. 房屋价值函数

根据附录中的调查结论，目标人群最关注的宜居指标是房屋的地理位置便捷度和建筑质量。不过，考虑保障房的建筑结构和质量相似度较高，故暂不将建筑质量作为讨论变量。从目标人群的总体状况出发，不妨假设其就业地点都在区域中心的繁华地段，且社区配套设施供给水平亦由区域中心向边缘递减，即社区质量与通勤成本负相关。

于是，目标人群在第  $t$  期居住的一套房屋的价值为：

$$P_t = f_p(S_t^+, \text{HPI}_t^+, L_t^-) \quad (6-5)$$

式中， $S_t$  表示目标人群在第  $t$  期居住房屋的建筑面积，与  $P_t$  正相关； $\text{HPI}_t$  表示第  $t$  期该区域的房价水平指数，与  $P_t$  正相关； $L_t$  表示目标人群在第  $t$  期居住房屋到区域中心的距离，与  $P_t$  负相关。

对一次性大额支出  $D_t$  和当期维护费  $R_t$  的进一步讨论：一次性大额支出  $D_t$  由  $P_t$  直接决定，并与之正相关，即

$$D_t = f_D(P_t^+) = f_D(S_t^+, \text{HPI}_t^+, L_t^-) \quad (6-6)$$

当期维护费  $R_t$  除了物业费用和当期还贷额或租金，还应包括与房屋位置紧密相关的通勤成本。其中，物业费用  $B_{1t}$  受长期 CPI 水平影响，与之正相关；当期还贷额



或租金  $B_{II_t}$  由房屋价值直接决定, 与之线性正相关, 同时扣除一次性大额支出  $D_t$ ; 通勤成本  $B_{III_t}$  与住房到区域中心的距离呈正比关系。因此, 当期维护费为:

$$R_t = B_{I_t} + B_{II_t} + B_{III_t} = f_{B_1}(CPI_A^+) + \alpha(P_t - D_t) + \beta L_t \quad (6-7)$$

式中,  $CPI_A$  表示长期 CPI 均值,  $0 < \alpha < 1$ ,  $\beta > 0$ 。

### 6.2.2 HAI 的综合评价方法

综合前文所提出的居民收入、居民支出、房屋价值等三类函数, HAI 的评价方法可从以下角度设定标准。

(1) 房价财富比: 该指标考察居民获得住房居住权的能力, 计算  $D_t/Y_t$ , 该值越大则居民的住房负担能力越弱。

(2) 剩余收入比: 该指标考察居民长期保有住房居住权的能力, 令  $R_t = H_t$ ,  $\lambda$  值越大则居民的住房负担能力越强。也可令  $D_t + R_t = H'_t$ ,  $b$  值越大则居民的住房负担能力越弱。

(3) 自有化预期: 该指标有一定的主观性, 旨在考察居民在可预见期限内, 通过财富积累, 获得住宅所有权的可能性。其中, 财富积累应为  $Y_t$  与当期可提取公积金之和, 而在预测周期内则应考虑目标区域住宅价格和租金的变化趋势。



## 6.3 基于 HAI 综合评价的上海公租房效用分析

上海市于 2010 年启动公租房建设, 现投入市场的公租房供给量位居全国第二。以上海市规模较大的公租房社区新江湾尚景园为例, 运用前文提出的 HAI 综合评价体系, 对上海公租房实际效用进行分析。

### 6.3.1 目标区域概况

地处杨浦区东北角的新江湾城是上海市在近几年重点开发的住宅板块。该板块常住人口逾 2 万, 实有人口密度较低。新江湾城是地铁 10 号线的终点站, 位于轨道交通的神经末梢, 居民出行的主要目的地沿轨道交通线路呈带状分布。距新江湾城最近的大型商业中心五角场, 位于地铁 10 号线沿线, 两地单程通勤成本约 3 元。

新江湾尚景园于 2011 年 12 月 31 日开始供应, 共 2202 户, 面向杨浦、虹口、



闸北、黄浦区职工家庭。从房型上看,  $65\text{m}^2$  的两室占 90%, 以此标准作为目标住宅, 其月租金约为 2540 ~ 2930 元。另外, 新江湾尚景园支持租户提取公积金支付部分房租。

### 6.3.2 评价对象选取及相关参数确定

针对目标区域的潜在公租房需求群体, 做以下界定: 由于新江湾尚景园的申请条件要求有本市户籍, 或持有居住证两年以上, 缴纳社保一年以上并有一年以上的工作合同, 且不享受廉租房或经适房政策。因此, 将相应目标人群的收入锁定在中低范围内。同时, 新江湾尚景园的主力户型为  $65\text{m}^2$  两室户, 可知该政策项目的期望受众是青年职工家庭。所以, 本节选取 2008 年入职的人群作为评价对象, 默认家庭在职人员为 2 人, 即  $n=2$ 。

收入参数: 根据《上海统计年鉴》的相关数据, 2008 年上海市职工的平均月工资为每人 2931.67 元, 按照一般统计口径, 相应的新入职中低收入人员的月工资均值取市均值的 90%, 即  $W_0=2345$ 。根据《上海统计年鉴》的逐年数据, 对 2008—2012 年上海市职工工资均值的环比增幅进行季节移动平滑, 得到月增幅均值  $w=0.0061$ 。根据中国社科院金融研究所发布的各季度 1 年期存款基准利率, 对 2008—2012 年相关数据进行季节调整, 得到平均月利率  $i=0.0356$ 。根据本研究社会调查显示, 目标群体的月均储蓄率  $a=0.0198$ 。从 2008 年 1 月到 2012 年 12 月, 共计期数  $t=60$ 。

通勤参数: 本研究对目标群体的通勤时间进行了问卷调查, 对调查结果进行加权平均, 得到目标群体的工作日通勤时间均值为 1.5 小时。对目标区域的交通状况进行实地考察后, 本章对目标群体家庭每月通勤成本赋值为 600 元。

租金参数: 新江湾尚景园占比最大的两室户型月租金均值 2735 元, 即  $R'_{60}=3335$ ; 实际操作中收取的一次性保证金为 3 个月的租金额, 即  $D'_{60}=8205$ 。本节将同区域同户型的普通商品住宅作为参照组。综合各租赁中介报价, 并且进行面积换算后, 得到 2013 年一季度参照组同面积月租金均值 3262 元, 即  $R_{60}=3862$ ; 惯例押金为 3 个月的租金额, 即  $D_{60}=9786$ 。

房价参数: 根据 CRIC 于 2013 年一季度发布的数据, 新江湾地区的普通商品住宅的平均单价为  $21\,673/\text{m}^2$ ,  $65\text{m}^2$  两室户型的普通商品住宅的首付金额为 250 000 元左右。



预期参数：根据《上海统计年鉴》提供的前 60 期观测数据，本节对住宅价格指数和租金指数分别进行了季节调整，进而拟合了 6 次多项式形式的住宅价格指数变动趋势线 ( $R^2 = 0.8934$ ) 和 2 次多项式形式的住宅租金指数变动趋势线 ( $R^2 = 0.9506$ )。经推算，第 132 期目标区域的目标住宅的首付金额区间为 [280 000, 300 000]，而第 60 ~ 132 期间目标住宅的租金增幅基本维持稳定，但低于  $w = 0.0061$ 。

### 6.3.3 HAI 综合评价应用

利用前文提出的评价体系，针对目标群体租住目标区域的普通商品住宅和公租房，分别评估其 HAI 水平，如表 6-1 所示。

表 6-1 目标群体 HAI 主要指标比较

	租住普通商品住宅	租住公租房
房价财富比 $D_{60}/Y_{60}$	34.18%	28.66%
剩余收入比 $\lambda$	48.17%	未使用公积金支付租金：55.24% 使用公积金支付租金：59.20%
自有化预期 $Y_{132}^*$	3000501.06	使用公积金支付租金：508843.40 未使用公积金支付租金：3120296.07

(1) 房价财富比：在承租第 1 期内，租住公租房的家庭的保证金支付能力明显高于租住普通商品住宅的家庭，后者甚至存在轻微的居住权获得困难。

(2) 剩余收入比：在承租期内，租住公租房的家庭的可支配的非住房支出占比明显高于租住普通商品住宅的家庭，后者在承租第 1 期的可支配的非住房支出占比低于 50%，可以认为存在明显的住房维持负担<sup>①</sup>，不过在将来有望改善<sup>②</sup>。

(3) 自有化预期：租住公租房的家庭在租满租期上限后，无论是否曾动用公积金支付租金，其期末置业储蓄总额足以支付目标住宅的首付，而租住普通商品住宅的家庭在同样的租期期末积累的置业储蓄总额也可以支付目标住宅的首付，但须基于较为保守的估计。

① 美国住宅与城市发展办公室 (HUD) 将支出收入比在 30% 以下的家庭定义为“房屋可负担者”，而该比例达到 50% 者则被定义为“存在严重住房负担者”。

② 如前所述，第 60 ~ 132 期间目标住宅的租金增幅基本维持稳定且低于  $w = 0.0061$ ，则未来承租期内的非住房支出在流动预算的占比会略有上升。



## 6.4 引入供给变量的模型改进

### 6.4.1 保障房供给函数

我国的保障房供给量由政府直接决定,但同时也深受市场因素的影响。政府在决定保障房供给量时,一方面考虑当地保障房的需求量,另一方面考虑当地财政的支付能力。

保障房的需求量是当地住房刚性需求与有效供给的缺口,因此在一定时期内某地保障房的需求总量  $Q_d$  与当地既有低价位房源的存量  $Q_s$  线性负相关,与当地房价收入比正相关。因此,当地保障房的需求总量为:

$$Q_d = f_Q \{ Q_s^-, (HPI_A/W_A)^+ \} \quad (6-8)$$

式中,  $HPI_A$  是一定时期内当地的低价位房源价格均值,  $W_A$  是一定时期内当地的目标人群收入均值,此二者的比值是当地的房价收入比。

当地财政的支付能力与当地的税收状况相关,归根结底,是当地的经济水平决定的。因此一定时期内当地财政支付能力为:

$$TB = f_{TB}(G^+) \quad (6-9)$$

式中,  $G$  是一定时期内当地宏观经济产出。引入 Solow 模型,区域内宏观经济产出由投资、折旧速度、劳动力保有量和技术水平决定。由于资本供给是改变经济产出量的显著内生因素,而在相对较短的时期内可以通过金融政策的调整改变当地的投资量。具体而言,一定时期内当地的宏观经济产出水平与当地的利率  $i$  正相关,即

$$G = f_G(i^+) \quad (6-10)$$

因此,在给定时期期末,该地区的期望保障房供给量为:

$$SUPPLY^e = f_{SUPPLY}(Q_d^+, TB^+) = f_{SUPPLY} \{ Q_s^-, (HPI_A/W_A)^+, i^+ \} \quad (6-11)$$

### 6.4.2 修正的 HAI 的综合评价方法

综合前文所提出的居民收入、支出、房屋价值以及保障房供给等四类函数,修正的 HAI 综合评价方法可在原有的房价财富比、剩余收入比、自有化预期等指标之外,引入宏观指标。

## 6.5 四象限模型下的调控政策效用评价

### 6.5.1 调整利率的政策效用分析

在上海当前的房地产市场中,住宅承租人以无力购买住房的人群为主。对于该人群,由于居住的迫切需要,需求刚性明显。这种刚性需求表现为图 6-1 中较为陡直



的租赁需求曲线  $dd'$ 。金融当局调高利率水平, 即  $ii'$  线顺时针旋转到  $ii''$ 。象限 I 中使用市场上, 租赁需求曲线  $dd'$  较为陡直, 相应的住房存量将从  $S_1$  小幅下降到  $S_2$ 。象限 II 中资产市场上, 利率线变化引致资本化率提高, 房价将从  $P_1$  下降到  $P_2$ , 而房租将从  $R_1$  上升到  $R_2$ 。象限 III 中资产投资市场上, 在成本线  $cc$  给定新增房屋建设成本的基础上, 新建住房量从  $C_1$  下降到  $C_2$ 。象限 IV 中空间消费市场上, 存量房市场份额变化不显著。

从理论上讲, 调高利率水平, 虽然能吸引投资, 进而促进当地经济增长, 但整个机制的作用周期较长。而经济增长的产出, 要转化为财政收入, 进而转化为政府用于保障房的转移支付, 则需要更长的周期。另一方面, 从图 6-1 的直接作用机理看, 调高利率水平会在短期内提高房租水平, 并缩减市场上的存量房供给。因此, 保障房需求人群的住房负担能力将经历一个短期的迅速下降过程。

### 6.5.2 调整低价位房源供给的政策效用分析

政府以提供保障房的形式扩大低价位房源的供给, 其市场行为等效为扩大存量房的供给。该政策对房地产市场的影响, 可由图 6-2 所提供的四象限模型进行联动分析。

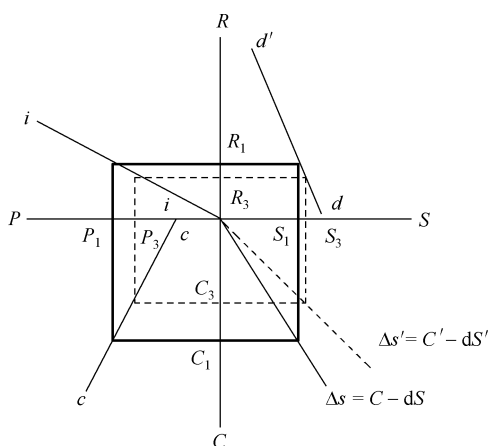


图 6-2 调整存量房供给的四象限模型

政府扩大低价位房源供给, 则市场上的存量房从  $S_1$  增加到  $S_3$ 。象限 I 中使用市场上租赁需求刚性较大, 相应的租赁需求曲线  $dd'$  较为陡直, 因此租金从  $R_1$  显著下降到  $R_3$ 。象限 II 中资产市场上, 在利率线  $ii$  给定资本化率的基础上, 由于  $P = R/i$ , 则





房价从  $P_1$  下降到  $P_3$ 。象限Ⅲ中资产投资市场上,在成本线  $cc$  给定新增房屋建设成本的基础上,新建住房量从  $C_1$  下降到  $C_3$ 。象限Ⅳ中空间消费市场上,存量房市场份额明显上升。

从图 6-2 的直接作用机理看,增加低价位房源的供给,将有效降低市场上的房屋租赁和购买的价格水平,同时扩大了存量房的供应,因此,保障房需求人群的住房负担能力有效提升。但是,当地的新建住房市场将呈现量价齐跌的状况,可能引发长期内房地产市场的崩盘。当然,如若辅以相应的产业支持措施,政策配合得当,理论上也可以保证房地产市场的软着陆。



## 6.6 本章小结

本章首先从需求和供给两个方面,对既有的 HAI 理论进行梳理和述评,认为 HAI 体系的构建应该兼顾供需双方的具体情况。在第 4、第 5 章所进行的实地调查的基础上,本章总结了目标对象的经济特质,具体而言,目标人群的收入普遍偏低,财富积累较少,住房需求刚性很大。同时,由于保障房工程是政府项目,所以政府这只“看得见的手”对住房供给的影响也是重要的考量因素。据此对既有理论进行了合理修正,实现了理论创新。

传统的 HAI 评价体系多采用房价收入比指标,仅关注居民当期工资收入与住房支出的比例关系。考虑居民动用储蓄支付住房费用的现状,本模型中的收入居民财富函数既包含了每期收入流量,也包含了当期财富存量。此外,在考察住房支出时,本模型将通勤费用作为房屋选址的直接引致量,故在房屋价格函数中涵盖了通勤支出。

本章构建了保障房需求群体 HAI 的三个主评价指标:房价财富比、剩余收入比、自有化预期。这三个指标分别考察了居民获取住房居住权的能力、长期保有居住权并维持正常生活的能力、一定时期内获得自有住房的可能。其中,自有化预期指标可用于考察公租房租期内承租人获取自有住房,从而实现公租房租赁退出机制。此外,将保障房供给缺口这一指标,作为宏观监控量,纳入综合评价体系。保障房供给函数则将政府的保障房供给水平分为供给计划和供给能力,前者由低价位房源需求和相应存量缺口决定,后者由当地经济发展水平决定。

通过对上海市投入使用的公租房社区的实证分析,比较了目标区域内公租房需



求群体在租住普通商品住宅和公租房时，上述三个指标的差异。比较结果显示：承租公租房的目标群体在居住权的获取和维持上的负担能力均明显高于承租普通商品房的对照组，并且前者在租期结束时也有更强的自有住房支付能力。由此认为，公租房的租金优惠对其受众的住房租赁负担能力有明显的加强作用，同时也有助于其受众在租期结束后购置自有住房，从而保证公租房源的顺利流转。因而，提出相应的政策建议：当局应以上文提出的房价财富比和剩余收入比为依据，设立公租房基准租金水平；以自有化预期为依据，设定公租房承租期限；综合考虑受众的工作生活等通勤需求，确定公租房选址；进一步推进公租房建设和供应。

本章从宏观角度提出了两种增强政府保障房供给能力的政策主张：提高当地利率水平、扩大低价位房源供给。借助四象限模型的联动机制分析，对以上政策做出如下评价：通过调高利率水平吸引投资，促进当地经济增长，其整个机制的作用周期较长，但会提高房租水平，并缩减存量房供给，使目标人群的住房负担能力迅速下降；增加低价位房源的供给，则将有效降低市场上的房屋租赁和购买的价格水平，扩大存量房供应，提升保障房需求人群的住房负担能力，但可能引发长期内房地产市场的崩盘。由此提出的政策建议是：政府扩大低价位房源供给，同时配合相应产业支持政策，在改善保障房需求人群的住房支付能力的同时，实现房地产经济软着陆。

本章模型的局限性在于：由于涉及收入和通勤等具体数值，暂时只能针对具体区域及具体人群进行分析；由于评价指标以比例形式显示，必须在评判中设置参照组。因此，后期的研究将致力于模型普适性的开发，并考虑增加非货币化的效用指标。

## 第 7 章

# 公租房供给模式研究



### 7.1 PPP 供给模式简介

我国政府在向服务型政府转变过程中，面临着日益加剧的公共品和服务的供给任务。随着市场经济的发展，政府在公共品供给中，由过去的生产者向协调和分配者转变。继本世纪初政府在公共服务供给问题上，引入外部购买模式之后，私人部门得以参与公共品的供给环节。近年来，在住宅、水利等地方大型基础设施建设项目上，PPP 模式逐渐投入实践。

PPP 全称 Public-Private Partnership，是指政府与私人部门在公共品供给中采取的一种合作模式，直译为“公私合伙制”。这个概念最初来自英国：1979 年前，大量的基础设施建设投资额和每年的基础设施预算长期持续下降，陷于“滞胀”危机的英国政府，虽倾向增加投资但自身财力难以为继。保守党推行了激进政府改革计划，融资从单纯的公共部门向私人部门转移。由此形成了最初的 PPP 模式，缓解了部分公共品供给的财政困难，提高了供给效率。

从委托代理机制来看，PPP 模式中的政府是委托方，相应的私人部门是代理方，而激励则以政府的税收优惠或转移支付等形式呈现的。但是，正如 Tirole (1999) 和 Hart (2003) 指出的，由于缔约双方存在有限理性，即无法准确预知未来所要发生的所有情况，故现实中的契约大多不完全。而这种不完全契约会引致敲诈行为，从而降低投资效率。同样，政府与私人部门之间的公共品供给融资契约也是不完全的，因此在政府与私人供应商之间的博弈中，政府因其专业性限制，处于信息不对称的不利地位，难免出现逆向选择等问题，造成公共品供给的困境。



## 7.2 信息不对称的供给模型及其改进

### 7.2.1 现行供给模式存在的主要问题

改革开放以来,我国的公共物品采用政府和私人部门不同程度参与的双轨制供给方式。叶晓甦和杨俊萍(2012)将我国现阶段的公共物品双轨制供给细化为三类模式:其一,沿用旧体制,由原有国企或公共事业单位提供自然垄断性较强的产品;其二,私人部门通过委托合同从政府获得特许经营权;其三,公开招标将特许权交给更有效率的私人部门。后两者属于公私合作的 PPP 模式,是当下公共品供给的主要模式。

公私合作模式固然具有整合社会资源、缓解财政压力、提高工程效率等多方优势,其机制本身的弊端也一直是讨论重点。这类项目的参与方面临投资额大、合同期长、契约不完全等许多潜在风险(Woodward, 1995),大量交易费产生在风险分担的谈判上(Lib, et al., 2005)。

除了上述的风险分担问题,现行的公共品供给模式最为突出的问题表现为质量控制的困难。首先,由于主体性质的差异,政府与私人部门在合作中存在激励不相容的现实问题:政府的利益目标在于确保公共物品及时提供,同时根据受众消费能力对其进行限价,从而保证社会效益的提高;私人部门的利益目标在于获取投资回报(Ng, Loosemore, Martin, 2007)。作为公共物品供给方的私人部门,受到政府对公共物品限价的政策约束,难以直接牟取价格暴利,因而倾向于通过降低质量的方法压低成本(刘向杰、黄善兵、孔凌宇, 2010)。目前,以产出控制代替投入控制,因此质量监管不可忽视,需要预防私人部门片面追求生产效率而导致服务质量的下降(赖丹馨、费方域, 2010)。通过实证的方法,Levin 和 Tadelis(2010)指出该模式中存在生产效率相对于合同治理成本的优势,因此质量标准难以定义和执行的项目及受众的质量敏感度较高的项目都不宜采用公私合作的供给模式。据此,Lindqvist(2008)认为公私合作模式更适于质量要求相对较低的项目。

### 7.2.2 逆向选择问题的相关理论

Akerlof(1970)率先提出了“逆向选择”的问题。他通过对美国二手车市场的观察



发现：由于市场信息偏在，消费者对二手车的质量无法确定，只能按照自身对市场上全部二手车的质量估计的均值来出价，因此高质量二手车成交量逐步萎缩并退出市场，低质量二手车则充斥市场，同时市场总体质量不断下降。至此，出现了劣品驱逐优品的逆向淘汰现象，直至总体成交量趋零，市场完全崩溃。Akerlof 认为解决逆向选择问题的关键是改善市场信息偏在，为此他提出两点具体对策——保证书和许可证制度。该理论突破了传统经济学关于“质量决定价格”的既有理论，开创性地提出了非对称信息市场上的商品质量依赖于价格，成为逆向选择理论的滥觞。

Wilson(1980)对 Akerlof 的柠檬市场进行进一步分析后指出：只有在拍卖者定价的情况下，才会实现柠檬市场的单一价格均衡；但无论供需双方何者定价，都会在不同价格水平上实现分离均衡，且部分甚至全部价格水平上将存在过度供给；在存在逆向选择的市场上，产品分配对价格确定方式反应敏感。此外，Wilson 还指出：当消费者存在偏好差异时，就会形成多种瓦尔拉斯均衡，并最终达到帕累托最优。由此，Akerlof 的模型经概括而形成了一般的理论。

逆向选择不仅存在于商品市场，在要素市场也有同样的问题。为此，供需双方需要通过信号显示改善信息偏在，使交易得以完成。Spence(1972)提出：在招聘过程中，应聘者可以控制自身发送的信号(教育、能力等)，而雇主则通过对信号进行甄别来决定是否雇佣该应聘者。信号发送方为促使交易达成，有将低质量信号伪装成高质量信号的倾向。因此，为了提高信号甄别的效率，必须提高高低质量信号之间的转换成本，以此达到信息均衡。Spence 的市场信号理论为后世研究各种二次信息市场中的经济现象开拓了新的思路。

Stiglitz 和 Weiss(1981)将逆向选择引入资本市场后提出：银行为减少高风险信贷造成的损失，必须控制贷款规模，而不是一味提高利率。即使不存在政府干预，有条件的信贷配给制度也会被推行。对不完备信息条件下产品和资本市场的分析是 Stiglitz 对信息经济学最主要的贡献。

国内学者也结合中国经济现实，对逆向选择问题进行了大量的研究。黄文平和王则柯(2004)分别对均匀分布、正比分布、三角形分布和钟形分布的逆向选择做出了几何上的解释，厘清了基本理论的概念问题。白雪秋(2005)以数量补贴影响预算约束为例，引入了外部干预因素修正，建立了一个能够在有限次交易中达到非零市场均衡的部分逆向选择模型。该模型解释了，由于逆向选择规律的作用，劣质商品市场会在一定程度上自然萎缩，但由于“地方保护”等非市场因素的干扰，劣质商品



市场并不至于消失。张迺英和刘常健(2011)用 Akerlof 的不完全信息静态博弈模型解释了我国新农合制度中的逆向选择风险,并用 Probit 模型进行了实证分析。潘勇和乔晓东(2012)以淘宝网为例,讨论了电子商务市场中商誉对逆向选择效应的影响,并对买卖双方信用评分机制提出了改进意见。

### 7.2.3 现行供给方式的模型化分析

博弈参与人:自然、政府、私人部门。

假设:

(1)用  $Q_i$  表示第  $i$  期期末市场上可供政府购买的潜在公共品总量,其中  $Q_0 = n$ 。

(2)用  $V_{Ai}$  表示第  $i$  期的公共品实际质量,该变量由自然依据某个比例  $p \in (0,1)$  的二项分布决定;将公共品质量分为高质量和低质量,分别表示为  $V_H$  和  $V_L$ ,即  $V_{Ai} \sim B(Q_i, p)$ ,其中高质量和低质量是相对存在的。

(3)用  $V_{Ei}$  表示第  $i$  期的政府对公共品质量期望;用  $U_i$  表示政府在第  $i$  期的交易效用,暂不考虑搜寻成本,且由于信息劣势,认为政府对交易产品的实际质量判断是滞后于交易过程的,因而在成交时政府的效用与其期望值正相关,即  $U_i = sV_{Ei}$ ,其中  $s$  是偏好系数,与租赁需求的价格弹性正相关,与政府对公共品质量的甄别能力负相关,且  $s > 0$ 。

(4)用  $P_i$  表示第  $i$  期的成交价,  $P_i = V_{Ei}$ 。

(5)用  $W_i$  表示私人部门在第  $i$  期的交易效用,暂不考虑搜寻成本,则  $W_i = P_i - V_{Ai} = V_{Ei} - V_{Ai}$ 。

(6)第  $i$  期成交量为  $q_i$ ,其中  $q_i \in [0, Q_i]$ 。

第  $i$  期政府与私人部门的博弈收益矩阵如图 7-1 所示。

		私人部门	
		供应公共品	退出公共品市场
政府	接受	$(U_i, W_i)$	$(0, 0)$
	拒绝	$(0, 0)$	$(0, 0)$

图 7-1 第  $i$  期政府与私人部门的博弈收益矩阵

博弈过程:在第 0 期,自然给出了公共品质量的分布,即市场上有  $np$  的公共品



质量为  $V_H$ , 而有  $n(1-p)$  的公共品质量为  $V_L$ 。此时市场上可供交易的公共品总量为  $Q_0 = n$ 。

在第1期, 政府对公共品质量期望  $V_{E1} = pV_H + (1-p)V_L$ 。于是政府出价  $P_1 = V_{E1} = pV_H + (1-p)V_L$ 。当公共品实际高质量时, 即  $V_{A1} = V_H$ , 则私人部门收益  $W_{1H} = P_1 - V_{A1} = V_{E1} - V_{A1} = pV_H + (1-p)V_L - V_H = (1-p)(V_L - V_H) < 0$ ; 当公共品实际低质量时, 即  $V_{A1} = V_L$ , 则私人部门收益  $W_{1L} = P_1 - V_{A1} = V_{E1} - V_{A1} = pV_H + (1-p)V_L - V_L = (p-1)(V_L - V_H) > 0$ 。显然,  $W_{1L} > W_{1H}$ 。因此, 高质量公共品将在第1期期末退出市场, 则第1期期末市场上可供交易的公共品  $Q_1^* = Q_0 - pQ_0 - q_1 = (1-p)n - q_1 < Q_0$ 。

在第2期, 在市场上可供交易的第1期低质量公共品  $Q_1 = (1-p)n - q_1$  中, 再次分化成高质量和低质量, 但总体质量已经下降, 即  $V_{E2} < V_{E1}$ 。与第1期博弈结果相同, 较高质量的公共品再次被驱逐出市场, 则第2期期末市场上可供交易的公共品  $Q_2^* = Q_1^* - pQ_1^* - q_2 = (1-p)^2n - (1-n)q_1 - q_2 < Q_1^*$ 。

以此类推, 至第  $i$  期期末, 市场上可供交易的公共品  $Q_i^* = (1-p)^i n - \sum (1-p)^{i-j} q_j \rightarrow 0$ , 同时, 由于公共品质量的不断下降,  $P_i \rightarrow 0$ 。

以上就是无中间机构的公共品外部购买市场逆向选择的机制, 其结果就是公共投资和私人部门供给的双向萎缩, 最终导致公共品外部购买市场消亡。

#### 7.2.4 引入传统私人中介的修正 PPP 模型

博弈参与人: 自然、私人部门、政府、私人中介。

假设:

- (1) 私人中介按照  $t$  的比例从成交价中提取佣金, 其中  $t \in (0, 1)$ 。
- (2) 私人中介了解市场上真实的公共品质量分布情况, 但为了促成交易, 私人中介向政府提供的公共品分布比例为  $p'$ , 其中  $p' \in (p, 1)$ 。
- (3) 其他假设条件同 7.2.3 节。

博弈过程: 在第0期, 自然给出了公共品质量的分布, 即市场上有  $np$  的公共品质量为  $V_H$ , 而有  $n(1-p)$  的公共品质量为  $V_L$ 。此时市场上可供交易的公共品总量为  $Q_0 = n$ 。私人中介为了促成交易, 人为美化房屋质量, 向政府发送信号——市场上有  $np'$  的公共品质量为  $V_H$ , 而有  $n(1-p')$  的公共品质量为  $V_L$ 。

在第1期, 政府采信私人中介的信号后, 其对公共品质量期望  $V'_{E1} = p'V_H + (1-p')V_L$ 。于是政府出价  $P'_1 = V'_{E1} = p'V_H + (1-p')V_L > P_1$ 。当公共品实际高质量



时, 即  $V_{Ai} = V_H$ , 则私人部门收益  $W'_{iH} = P'_1 - V_{A1} - tP'_1 = (1-t)V'_{E1} - V_{A1} = [(1-t)p' - 1]V_H + (1-t)(1-p')V_L$ ; 而政府收益  $U'_1 = sV'_{E1} - tP'_1 = (s-t)V'_{E1}$ 。当且仅当  $t \in (0, s)$  时, 政府愿意选择购买该公共品。以下对私人部门收益引致的市场供给变动进行讨论。当  $W'_{iH} > 0$ , 即  $t \in (0, 1 - V_H[p'(V_H - V_L) + V_L]^{-1})$  时, 高质量公共品会选择留在市场; 当  $W'_{iH} \leq 0$ , 即  $t \in [1 - V_H[p'(V_H - V_L) + V_L]^{-1}, 1)$  时, 高质量公共品会选择退出市场。

综上: ①当  $t \in (0, \min\{s, 1 - V_H[p'(V_H - V_L) + V_L]^{-1}\})$  时, 交易达成且高质量公共品会继续留在市场上; ②当  $t \in [s, 1 - V_H[p'(V_H - V_L) + V_L]^{-1})$  且  $s \in (0, 1 - V_H[p'(V_H - V_L) + V_L]^{-1})$  时, 交易无法达成; ③当  $t \in [1 - V_H[p'(V_H - V_L) + V_L]^{-1}, s)$  且  $s \in [1 - V_H[p'(V_H - V_L) + V_L]^{-1}, +\infty)$  时, 交易达成但高质量公共品会退出市场。

其中, ②的结果是市场在第 1 期期末直接崩溃; ③的结果可以参照 7.2.3 节中博弈过程的分析——至第  $i$  期期末, 量价齐跌, 最终导致市场萎缩消亡; ①则有效避免了市场上的逆向选择陷阱, 维持了外部购买市场的稳定运行。

补充说明: 公共品质量分布  $p$  和政府的偏好系数  $s$  都是市场给定的, 而私人中介可控变量仅有佣金比例  $t$  和质量分布信号  $p'$ , 而  $t$  与私人中介利润空间成正相关关系。因此,  $s$  和  $1 - V_H[p'(V_H - V_L) + V_L]^{-1}$  的值越大, 对私人中介越有利。从私人中介角度而言, 将可控变量  $p'$  调整得越大, 即越夸大公共品优势, 对其赢利越有利。但是, 若考虑重复博弈的商誉问题, 则过分夸大公共品优势会导致该私人中介的商誉下降, 客户流失。另外, 从市场禀赋来看,  $(V_H - V_L)$  值越大, 即公共品质量分布范围越广, 私人中介越能赢利;  $s$  值越大, 即政府对公共品的偏好程度越高, 私人中介越能赢利。

### 7.2.5 引入专业化中间组织的再修正 PPP 模型

Frederickson (2006) 指出, 第三方对公共管理的介入是“治理替代政府”的最重要方面。这一观点论证了在政府与私人部门的合作问题中的第三方 (即中间组织) 存在的必要性。我国可行的中间组织参与供给的基本运行机制如图 7-2 所示。

博弈参与人: 自然、私人部门、政府、中间机构。

假设:

(1) 中间机构的资金来源与外部购买标的无关, 不讨论中间机构的营利性, 但认为有足够的合理激励, 与政府效用曲线一致。

(2) 中间机构的信息最接近于市场上真实的公共品质量分布情况, 中间机构以  $r$





的准确率向政府提供每一具体公共品的质量评估, 其中  $r \in (0, 1]$ , 与中间机构专业性正相关, 与外部供给市场规模负相关。

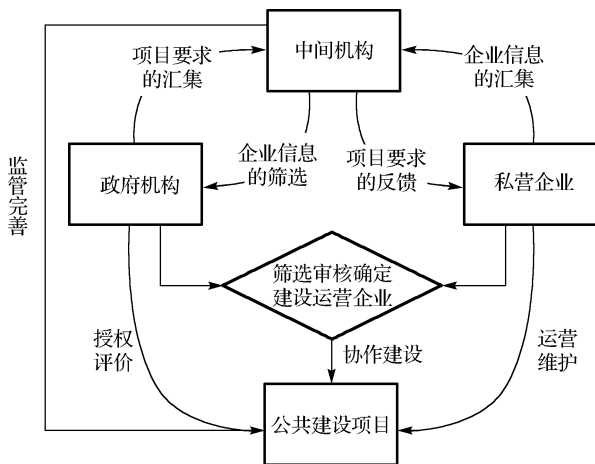


图 7-2 完整的中间组织参与供给运行机制示意图

(3) 其他假设条件同 7.2.3 节。

博弈过程: 在第 0 期, 自然给出了公共品质量的分布, 即市场上有  $np$  的公共品质量为  $V_H$ , 而有  $n(1-p)$  的公共品质量为  $V_L$ 。此时市场上可供交易的公共品总量为  $Q_0 = n$ 。中间机构在既有激励下, 向政府提供某一公共品的质量信息。

在第 1 期, 政府采信中间机构的信号后, 就目标公共品  $B$ , 与私人部门进行议价。若政府的目标质量是  $V_{E1} = V_L$ , 则出价  $P_{BL1} = V_L$ 。考虑到中间机构信息准确率  $r$ , 则私人部门收益  $W_{BL1} = P_{BL1} - V_B = V_L - [rV_L + (1-r)V_H] = (1-r)(V_L - V_H) \leq 0$ 。即在  $(1-r)$  的概率下, 实际高质量的公共品遇到低价, 则本期期末将会有  $(1-r)$  的高质量公共品退出市场, 第 1 期期末市场上可供交易的公共品  $Q_1^M = Q_0 - (1-r)pQ_0 - q_1 \in [Q_1^*, Q_0]$ 。显然, 当政府选择购买低质量公共品时, 中间机构的引入不一定能消除逆向选择, 但可以延缓市场衰退的进程。

同理, 若政府的目标质量是  $V_{E1} = V_H$ , 则出价  $P_{BH1} = V_H$ 。则私人部门收益为  $W_{BH1} = P_{BH1} - V_B = V_H - [rV_H + (1-r)V_L] = (1-r)(V_H - V_L) \geq 0$ 。当政府选择购买高质量外部产品时, 中间机构的引入可以消除逆向选择。

就中间机构角度而言, 信息准确度的提高可以有效减少交易双方效用损失。虽然在政府选择购买高质量公共品时, 无论信息准确度的高低, 中间机构总能在若干



时期内消除逆向选择问题,但考虑到重复博弈的商誉问题,则频繁的错误情报会导致该中间机构的商誉下降,最终退出咨询市场。

### 7.2.6 模型分析小结

在政府与私人部门合作供给公共品的 PPP 模式中,政府由于信息不对称劣势,难以对私人部门提供的公共品质量做出准确判断,只能根据总体质量分布,按期望值折中出价。在多阶段博弈后,优质公共品供给将逐渐退出市场,形成逆向选择,造成市场萎缩。

引入专业性中间机构可以对上述逆向选择问题起到一定的平抑作用,但平抑效果与中间机构的专业性水平正相关。当政府选择低质量公共品为供给目标时,逆向选择问题是无法根除的;但当政府选择高质量公共品为供给目标时,逆向选择问题可以在一定时期内消除。

此外,如果用传统意义上的私人中介机构协调政府和私人部门间的信息分布,由于传统私人中介的利润与成交标的正相关,其对逆向选择现象的影响方向是不定的。一般而言,当市场供给规模较大,私人部门质量差距明显,且中介佣金比例控制在书中所述范围内,传统私人中介是可以改善逆向选择问题的。但总体上,专业性中间机构的改善效果最佳。



## 7.3 PIPP 供给模式分析

### 7.3.1 PIPP 供给模式简介

PPP 是英国基本构架的住房保障模式,有效的发挥中间组织组织、协调能力,将政府、企业连接成一个整体“Public - Private - Partnerships”的首字母缩写,直译为“公私合伙制”,即公共部门通过与私营企业建立伙伴关系提供公共产品或服务的一种方式。狭义的 PPP 更加强调合作过程中的风险分担机制和项目的资金价值,而广义的 PPP 泛指公共部门与私营企业为提供公共产品或服务而建立的各种合作关系,从私有化程度分类包括服务协议、承包协议、租赁协议、BTO 协议、BOT 或 BOOT 协议、打包协议和 BOO 协议等<sup>①</sup>,如图 7-3 所示。

<sup>①</sup> 田一淋. 基于 PIPP 模式的公共住房保障体系研究[D]. 上海: 同济大学. 2008.

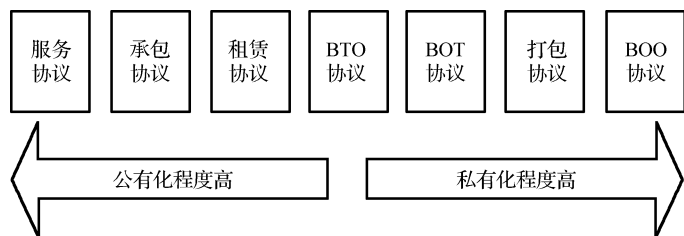


图 7-3 广义的 PPP 模式分类

本书提出的 PIPP 模式是“公共部门 - 中间组织 - 私营企业的合作模式”(Public-Intermediary-Private-Partnerships), 简称为 PIPP, 是 PPP 模式的进一步发展, 是公共住房保障建设的最新模式。在 PIPP 模式中, 中间组织作为一个组织纽带有效地渗入公共事业建设、运营、管理等多个事项, 成为政府与企业间的协调、合作、沟通平台, 是政府、企业基于组织效用最大化而形成的合作形式, 参与各方可以达到与 PPP 住房保障模式相比更为有利的结果<sup>①</sup>。其组织形式如图 7-2 所示。

在 PIPP 模式中, 中间组织是一个非常重要的组成部分, 是制度上与组织上的一种创新, 是基于市场经济环境下, 在政府、企业、市场之间发挥联系和沟通作用的社会性的行业组织。因此在 PIPP 模式下, 中间组织通过与企业、市场和公共部门的相互沟通、协作, 根据公共部门对公共基础设施的项目要求, 筛选出符合条件的私营企业, 政府授予私营企业对公共基础设施进行融资、建设和运营, 公共基础设施正常运营后, 以优惠的价格供公共部门使用。私营企业为公共基础设施的运行提供服务、管理等保障。在这种模式下, 私营企业、政府机构、中间组织三者形成一个内部的循环, 减少了市场信息的搜寻、筛选、审查成本, 以及资金和能源的流动及浪费, 实现了多方共同赢利、为中低收入群体谋利的效果, 如图 7-4 所示。

### 7.3.2 PIPP 模式的融资操作模式

PIPP 模式在公租房领域的应用, 不是仅限于建设资金的融通, 还涉及公租房的管理和运营, 但从狭义来讲, PIPP 与 PPP 同样可以理解作为一种融资方式<sup>②</sup>。但是 PIPP 融资模式与 PPP 融资模式相比, 不仅具备风险分担, 引入竞争机制, 提高产

① 田一淋. 基于 PIPP 模式的公共住房保障体系研究[D]. 上海: 同济大学. 2008.

② 邵峥. 探索 PPP 融资新模式在公租房建设中应用. <http://www.fidrc.com.cn/PaperView.aspx?paperID=6cd83bbd-c894-4a61-873d-86cc51b228a6>.



品、服务质量等 PPP 融资模式所原有的优点<sup>①</sup>，还具备以下其他融资模式不具有的优点：

(1) 能够帮助政府找到最优的合作伙伴，确定最优的公共资金；

(2) 能够尽可能保障政府和企业双方行为的理性化，有效避免双方的机会主义行为(如政府部门在招标过程中可能出现腐败等寻租行为)；

(3) 中间组织可以更好地扮演组织、协调角色，作为资源配置的主导力量，可以凭借专业地位，减少交易成本，合理设计项目的回报率和运作模式。

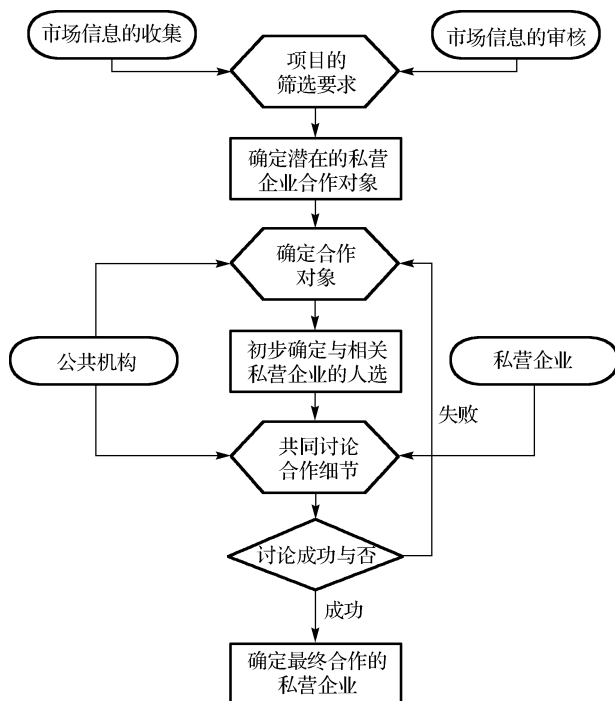


图 7-4 中间组织和私营企业的合作流程

目前，PIPP 的融资操作模式主要有以下几种。

### 1. 整合—建设—转移

此模式是基于 BT 模式的，BT 模式是政府对城市基础设施投资采用的引入社会

<sup>①</sup> 金明娟. 城市污水处理应用 PIPP 模式的研究[D]. 沈阳: 东北财经大学. 2010.



资金投资建设,建成后由政府分期回购的市场化运作模式,IBT的补充之处在于中间机构的资源整合阶段<sup>①</sup>。该模式在公租房的建设阶段采用PIPP模式,其优点在于节约了政府部门新建公租房项目的财政资金,以及利用中间组织协调各方关系,实现信息共享,整合和配置社会各种房屋资源。

## 2. 转移—运营—监管—转移

此模式是对已建成的公租房项目运营采用PIPP模式。政府部门授权的中间组织与民营企业签订协议,将已经建成的公租房项目移交给企业在一定期限内经营,特许经营期满后企业再将项目移交给政府部门。这种模式的优点在于:①缓解政府部门的财政压力,政府部门可以凭借所移交项目未来若干年的收益一次性从企业那里融得一笔资金,再将这笔资金用于新的公租房项目;②利用中间组织对私人经营公租房进行管理监督,减少政府的监督成本,提高监督效率。

## 3. 购买—转移—运营

此模式的应用对象是民营企业在建住房、已建成的积压住房和二手房转化来公租房的运营管理。对于私人机构在建住房,或者已建但积压的住房,适合作为公租房的,可由政府委托中间组织出面以协商价格购买,然后由中间组织统一合理配置公租房的出租和运营。该模式可以在积极消化存量商品房的同时增加公租房房源,对于土地资源紧张的大城市而言,十分值得借鉴。

## 4. 建造—运营—监督—转移

此模式是对新建租赁房的建设运营全过程采用PIPP模式。与政府合作的企业在约定项目建成后,在授权期限内,在中间组织的监督下,既直接拥有项目资产又经营管理项目,授权期满后将项目的资产转让给政府。该模式的优点在于:①企业可以最大限度地获取收益,但需要承担最大的风险;②政府可以不用融资,最大限度地减少财政支出。

<sup>①</sup> 上海初步建立起了与公租房相关的政策体系, <http://news.yes515.com/bencandy.php?fid=109&id=33589&page=2#>.



## 5. 转让—经营

此模式是政府利用住房公积金增值收益作为保障房建设的补充,利用住房公积金部分结余资金直接建设公租房。例如,2010年5月,上海市住房公积金管理中心用住房公积金增值部分收购由上海城投置地(集团)有限公司开发的新江湾尚景园,在对住房进行适当的装修后,委托中间组织进行运营和管理,向符合公租房条件的公积金缴存者出租。

### 7.3.3 PIPP 模式的风险分析:基于实物期权的讨论

#### 1. PIPP 模式的风险分配思路

中间组织是联系政府、企业、个人等机构和市场的制度安排和组织形态,是作为各种组织集合状态之间的组织联系状态。中间组织将各种相关主体在市场内外广泛联系起来,不仅对市场交易活动及资源配置具有重要影响,还对整个行业进行有效的监督。此外,在保障性住房的建设运行过程中,承担风险识别和分配功能。原有的 PPP 住房保障模式主要包括“建设—拥有一经营”“建设—转让—经营”“建设—经营—转让”“建设—拥有一经营—转让”等建设发展模式<sup>①</sup>。如人才公寓等公租房项目涉及不少风险,各参与方在项目中所处的地位不同,他们所面临的风险也不尽相同。因为公共部门将 PIPP 模式引入廉租住房建设项目中可以有效地解决政府的财政不足,同时从私人企业中引入其在技术、管理方面的优势来提高项目的建设及管理效率,以提供更高质量的服务。但在这一过程中,公共部门往往错误地认为应该将项目风险全部转移给私营企业,而私营企业则常常认为项目的建设经营期较长、投资额较大、项目风险较大,而不愿意与公共部门长期合作,负责经营项目。因此,充分发挥中间机构在项目建设运行过程中的风险识别与分配作用,打通政府和私营企业的沟通桥梁,有效理解、识别和评估项目风险,并遵循风险分配的各项原则进行项目谈判,合理分担项目风险,如图 7-5 所示。

<sup>①</sup> 王丽娅. PPP 在国外基础设施投资中的应用及对我国的启示[J]. 海南金融. 2003, (11): 38.

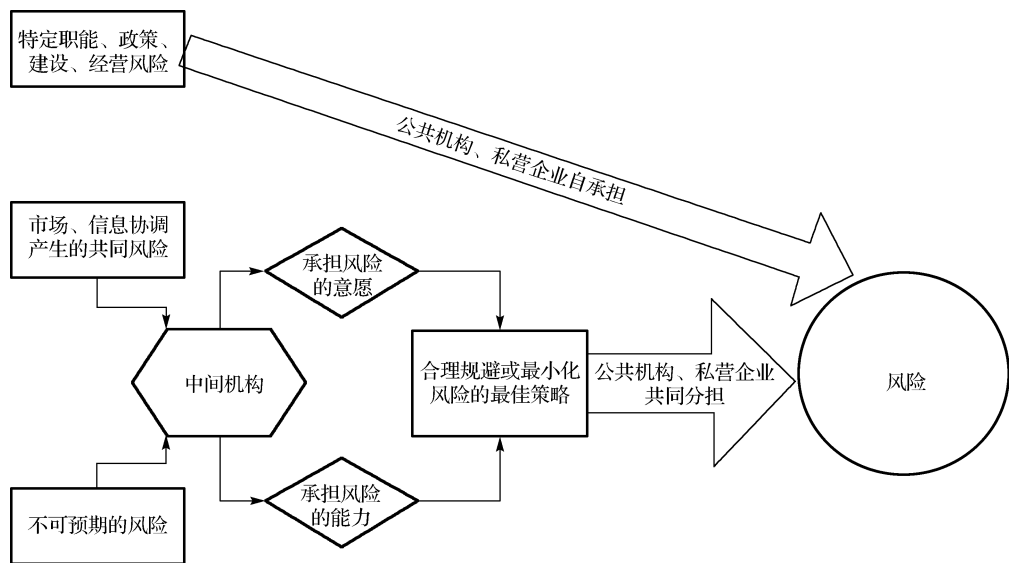


图 7-5 风险承担和分配思路

2. 基于实物期权的风险分担策略

以公租房为代表的公共工程项目，建设周期长，资金投入大，同时，此类公共工程的公益性决定了资本回收缓慢，总体收益较低，加之整个建设周期中市场的不确定性，相关投资方所承担的风险也比较大。针对以上风险，实物期权可以作为一种有效的对冲手段。在建设运营过程中，投资方的信息结构和总量不断变化，并据此调整风险及收益预测，从而相机而动。实物期权的本质，即是通过构建相应的契约，保证参与方在相应时期内调整决策的权利，以期最大限度地规避风险。表 7-1 列举了适用于大型公共项目的实物期权类型。

表 7-1 实物期权的主要类型

期权操作类型	操作方式	实施价格	适用产业
推迟投资	推迟启动项目，并在等待期间根据项目产出、市场价格变化获取收益	投资支出	投资周期较长的产业
维持现状	将投资资本拆分为多个支出序列，每一阶段投资都是针对后续各阶段所含价值的期权	下一阶段分期成本	研发密集型、资本密集型产业



续表

期权操作类型	操作方式	实施价格	适用产业
项目扩张	通过承担后续成本,提高生产速率或扩大生产规模	后续成本	项目产出市场价格或其他市场因素变化比预期有利
项目收缩	通过缩减经营规模,节省计划内的后续支出	潜在成本节约额	建设成本较低而维护成本较高的项目
暂停重启	通过支付可变经营成本,获取相应的年度现金收益	可变经营成本	周期性较为显著的产业
放弃清偿	通过实施永久放弃该项目的期权,获得相应的清偿价值	清偿价值	资本密集型或引入新产品的产业
转换用途	在保证项目效益的前提下,节省未来投入,或增加产出在未来的市场竞争力	可转换技术的开发使用成本	产品差异性显著或生产成本差异显著的产业
公司增长	通过先期投资,实现项目未来增值,获取项目本身直接可预期现金流以外的收益	先期投资	基础设施依赖型产业或战略研发型产业

从实物期权的视角来看,可以通过构建欧式的卖方和买方期权实现公私合作供给的风险分担和中间组织激励。具体而言,如果在期权契约有效期内,市场变化不利于私人投资方,导致利益较预期收缩到一定程度,则私人部门执行卖方期权,获取政府担保承诺的补贴;反之,如果私人投资方利益超出预期到一定程度,则中间组织执行买方期权,获取相应的分红。

上述期权执行方案用 FORTRAN 表述如下:

IF  $\beta_1 R_T^e - R_T > 0$  THEN 政府支付补贴 Sub  
ELSE IF  $\beta_2 R_T^e - R_T < 0$  THEN 中间组织获取分红 ( $R_T - \beta_2 R_T^e$ )

其中,  $R_T^e$  为预期到期收益,  $R_T$  是  $T$  时期的当期收益,  $\beta_1$  是契约规定的收益下限浮动系数,  $\beta_2$  是契约规定的收益上限浮动系数。

针对连续时间的标准假设如下。

- A1: 无摩擦市场
- A2: 短期无风险利率不变
- A3: 标的资产在期权时限内无股息
- A4: 项目收益服从 Wiener 随机扩散过程





$$\frac{dR}{R} = \alpha dt + \sigma dz$$

式中,  $R$  为项目收益,  $\alpha$  为项目预期收益系数,  $\sigma$  为项目收益预期标准差,  $dz$  为标准 Wiener 过程增量, 满足  $E(dz) = 0$ ,  $\text{var}(dz) = dt$ 。

根据 Black-Scholes 期权定价模型, 欧式卖方期权价值为:

$$\text{Sub} = -R_t(-d_1) + \beta_1 R_T^e(e^{-r(T-t)})(-d_2)$$

式中,  $r$  是  $t$  时期的无风险利率,  $T$  为期权到期日。

$$d_1 = \frac{\ln\left(\frac{R_t}{\beta_1 R_T^e}\right) + \left(r + \frac{\sigma^2}{2}\right)(T-t)}{\sigma\sqrt{T-t}}, d_2 = d_1 - \sigma\sqrt{T-t}$$

根据 Black-Scholes 期权定价模型, 欧式买方期权价值为:

$$\text{Div} = R_t(-d_3) - \beta_2 R_T^e(e^{-r(T-t)})(d_4)$$

$$\text{式中, } d_3 = \frac{\ln\left(\frac{R_t}{\beta_1 R_T^e}\right) + \left(r + \frac{\sigma^2}{2}\right)(T-t)}{\sigma\sqrt{T-t}}, d_4 = d_3 - \sigma\sqrt{T-t}。$$

### 7.3.4 公租房 PIPP 模式的 SWOT 分析

#### 1. PIPP 住房保障模式的优势(S)

由于 PIPP 住房保障是一个综合性的解决办法, 并且由于竞争优势来源的广泛性, 所以, 在做优劣势分析时必须从整个工作链的每个环节上进行分析。一般来说, 政府出台一个制度经过一段时期的努力, 建立起某种良性循环; 然后就处于维持这种良性循环的态势。与此同时, 这个模式的劣势也会逐渐显露并直接进攻这个模式的优势所在。

##### 1) 留住人才, 促进城市发展

对于一个城市的发展, 人才是最为主要的。从长远意义看, 目前北京、上海等大城市的高房价不利于城市的发展, 很多本来可以为城市发展做出贡献的人才往往因为买不起房而不得不离开, 到二三线的城市发展, 从而造成人才流失。而人才公寓的兴起很大程度上解决了高校毕业生的住房问题, 满足了企业的用工需求, 同时也为上海等大城市的发展提供了有力保障, 实现了真正的“三赢”。



## 2) 风险均衡, 协同发展

一般公租房的租金不会设置过高, 因而政府的投资回收期很长, 至少要 30 ~ 50 年。而 PIPP 模式中, 相关风险通过中间机构合理分配, 并通过政府、中间机构、私人企业三方协作最大程度地降低项目的多方面风险, 不仅有利于政府更快地收回投资, 而且很大程度地促进了私人企业的投资积极性<sup>①</sup>。同时, 人才公寓对于毕业生的租用期限一般都少于 5 年, 这保证了资金周转期很短, 更好地满足了企业对资金流动性的要求。

## 3) 合理推动房地产市场发展

建设人才公寓避免了把大量毕业生推向租房市场, 从而也就避免了租房市场的供需失衡状态, 在一定程度上可以平抑商品房房价。此外, 由于毕业生最终还是要购买商品, 一方面可以将收益回报社会, 另一方面有助于商品房市场的成熟, 因此必将通过市场经济手段合理地推动房地产市场健康平稳发展。

# 2. PIPP 住房保障模式的劣势(W)

## 1) 政府、企业角色转换能力不足

我国的住房保障工作主要是由政府部门直接承担的, 其官本位、形象工程的固有思想难以在短时间内有效消除。而 PIPP 住房保障模式的核心是将相关的权利、效益、风险分摊给中间组织和私人企业, 私营企业工作的很大一部分是为了保障社会利益。可自市场经济发展以来, 多数私营企业只为追求私人利益, 罔顾社会和公众利益的事件屡见不鲜。这两部分因素严重减缓了公共事业市场化、功能化脚步<sup>②</sup>。

## 2) 组织、预算、费用等方面的灵活性不足

作为一个庞大的综合性的解决办法, 落实 PIPP 住房保障模式的每一步、每一环节都是牵一发而动全身的。因此, 每个步骤都是根据上一个步骤制定, 存在一定的刚性, 不能随意改变。缺乏灵活性为这个模式整体的统筹加大了不少的难度, 否则损失是不可估量的。

① 吴文生. PPP 融资模式在我国廉租房建设中的应用[J]. 建筑经济. 2009, (6): 38.

② 张远索. 以保障型住房用地为先——高房价下北京市土地供应与储备的战略选择[J]. 中国土地. 2009, (7): 38.



### 3) 理论的实践性未知

作为一个完善的解决办法需要大量的实践去检验。虽然在部分发达国家中早已实施,但我国的高校毕业生保障体系制定时间较短,且主要研究的是 PPP 住房保障模式,并未将中间机构纳入研究范围中,并且研究的开展主要是依托调查问卷和部分人才公寓建设的探访。它并不能解释所有的情况,对实际操作中的突发事件也无法准确把握。

## 3. PIPP 住房保障模式的机会(O)

### 1) 人才公寓需求量稳定

随着 1999 年全国高校的扩招,近年来我国高校毕业生人数增长惊人,2010 年预计已达 630 余万。由于过渡模式中的主要部分需求量逐年稳步扩大,整个过渡模式可以在相对稳定的环境中查漏补缺,逐渐完善自身不足。资金链的稳定就是整个住房模式成功的最大动力。

### 2) 政府公信力的保证

人才公寓主要由政府来牵头,由私营企业负责建设经营,但产权属于政府,由中间机构相关部门负责监督和管理。人才公寓的建设对于政府是一个发展市场经济、建设和谐社会的主要标杆之一。政府一定会扎实工作、夯实基础,不负全国人民的厚望。

### 3) 收益远大于投入

PIPP 住房保障模式的资金主要投入到人才公寓的建设和管理上,有两大优势:户型上,只需满足毕业生的基本居住需要,一般为 30 ~ 60 平方米;数量上,可根据城市平均毕业生人数确定。由于可以循环使用,不会造成资源浪费,因此,PIPP 住房保障模式的机会成本较低,值得深入研究和发

## 4. PIPP 住房保障模式的风险(T)

### 1) 相关部门监管存在漏洞

虽然我国的住房保障政策本身是好的,可是在一些地方执行下来就打了折扣,政策的落实在部分地区出现了一系列的黑幕,最终成为少数人谋福利的方式,这也为高校毕业生的住房过渡模式埋下了隐患。如果这一模式在实施过程中的实际效果违背了政策初衷,损害了高校毕业生的利益,那么很有可能激发人民内部矛盾。



### 2) 租客从中牟利

由于人才公寓提供的是“只租不售”的过渡住房。它的租金低于市场价格,符合条件的人才还能获得一定的租赁补贴,这导致了人才公寓成了“香饽饽”,某些地理位置好的人才公寓,等待入住的人更是排成了长队。政府的好心举措很有可能被个别“人才”钻了空子,导致高价外租现象的发生。

### 3) 专业人才较少

PIPP 住房保障模式运行过程复杂,需要法律、金融、工程技术与管理等各方面的人才。此外,由于我国先前引入的主要为 PPP 模式,PIPP 模式运用的时间不长,项目参与各方对其了解较少,更缺少实际的项目运作经验,也缺乏熟悉 PIPP 运作流程和规则的人才。因此,中间机构的人才培养还要从零开始,而公共部门和私人企业也都缺少相关人才,难以促进 PIPP 住房保障模式顺利、高效的实施。

## 7.3.5 关于中间组织的讨论及政策建议

### 1. 引入中间组织的现实障碍

首先,中间组织分为营利性和非营利性,其中前者多为咨询类企业,而后者则是一些行业协会等组织。这两种中间机构,在实际操作中都无法避免地面临激励机制引致的一些问题。

现实中的营利性中间机构,以代理收益为主要激励,而该类收益在实际操作中则多与政府-私人部门间的准公共品交易市值挂钩,即营利性中间机构易退化为传统中介。如第3章所述,传统中介对 PPP 模式中逆向选择的改进作用极为有限,在一定条件下甚至会加剧逆向选择效应。

而非营利性中间机构,缺少资本化收益激励(Alchian & Demsetz, 1972),且在绝对中立的前提下,从经济角度看,并非交易的利益相关方,因此其履责欠缺激励,易倾向于偷懒。此外,我国很大一部分非营利性中间机构采取事业单位的存在形式,而事业单位经费中 50%~70% 来自政府补贴,因此,这部分中间机构易成为政府的利益代理。这一弊端就是王春福(2007)所指出的“民间组织的官办性质”。在第 7.2 节的模型构建中,政府和中间机构被默认为公共物品最终消费者的代议机关,但现实中政府可能存在抽租问题。所以,事业单位性质的中间组织缺乏相对于政府的独立性,难以保证准公共品最终受众的利益。



## 2. 中间组织运行的国际比较

关于公共住宅供给,一些成功实行的国家和地区,其供给方式中所涉及的中间组织的具体情况如表 7-2 所示。

表 7-2 部分国家和地区公共住房供给中间组织比较

国家或地区	中间组织名称	组织属性	职责范围
西欧	住宅合作社	产权归属于社员,互助型群众组织	共同建房,为社员提供持续住房
美国	社区发展社团(CDCs)	社区利益相关者的群众组织	吸纳潜在居民和周边居民参与社区开发,涉及各行业专家提供的专业意见
	全国低收入者住房联盟(NLIHC)	民间政策组织	通过宣传和国会游说推行低收入群体住房保障计划
中国香港	房屋委员会	专司公屋计划的财政独立法定机构,外聘专业团队	获取政府的相关财政和金融支持,全权掌握公共房屋建设和运营,允许普通市民旁听决议过程
新加坡	建屋发展局(HDB)	隶属于国家发展部的半官方法定机构	负责公共组屋规划、建设、运营、管理
日本	住宅公团	政府全额出资的特殊法人	负责保障性住宅规划、建设、运营、管理
沙特阿拉伯	Saudi	自发的协会型组织	向住房困难人群提供金融支持,向低收入者提供合适的住房

从中间组织的组织属性上看,中国香港、新加坡和日本的中间组织存在不同程度的官方性质,其他地区的中间组织则几乎是民间协会。从职责范围上看,除了美国的相关中间组织主要从事政策游说,其他地区的中间组织大多直接参与保障性住房的建设和运营。从激励的角度而言,民间协会型的中间组织作为保障性住房需求群体的自发组织,具有与公共品最终消费者一致的效用函数,在供给中存在有效激励;具有官方性质的中间组织,当“善意政府”的假设成立时,也具有与公共品最终消费者一致的效用函数,在供给中存在有效激励。

特别值得一提的是,香港的房屋委员会作为财政独立的法定机构,缺乏与政府的合谋倾向。同时,作为全香港最大的业主,该委员会按低于市价的议定价格从开发商处购入房产,进而在核准的价格区间内出租给需求群体。在此经营过程中,房屋委员会自负盈亏,有中间商的性质,其市场性促进了经济效率的提高,通过降低开



发商的销售风险而对私人部门产生有效激励。而其交易价格区间的限制则保证了公益性,有效防止垄断产生。普通市民旁听相关决议的过程,提高决策透明度,实现中间组织与公共品最终利益相关方的激励相容。

综合比较而言,本章认为,我国中间组织的改进关键在于吸纳准公共品的最终使用者。中间组织无论营利与否,都应由专业从业人员和公租房最终消费者共同组成。其中,前者用以平抑信息偏在效应,后者用以实现中间组织与最终受众的激励相容。



### 7.4 本章小结

在政府与私人部门合作供给公共物品的 PPP 模式中,政府由于信息不对称劣势,难以对私人部门提供的公共物品质量做出准确判断,只能根据总体质量分布,按期望值折中出价。在多阶段博弈后,优质公共物品将逐渐退出市场,形成逆向选择,造成市场萎缩。

引入专业性中间机构可以对上述逆向选择问题起到一定的平抑作用,但平抑效果与中间机构的专业性水平正相关。当政府选择低质量公共物品为供给目标时,逆向选择问题是无法根除的;但当政府选择高质量公共物品为供给目标时,逆向选择问题可以在一定时期内消除。

此外,如果用传统意义上的私人中介机构协调政府和私人部门间的信息分布,由于传统私人中介的利润与成交标的正相关,其对逆向选择现象的影响方向是不定的。一般地,当市场供给规模较大,私人部门质量差距明显,且中介佣金比例控制在文中所述范围内时,传统私人中介是可以改善逆向选择问题的。但总体而言,专业性中间机构的改善效果最佳。

本章对 PIPP 模式的运行原理、融资方式及风险分担模式进行了介绍,联系我国 PIPP 现实操作存在的实际问题,认为为保证中间组织的有效运转,其独立性和激励机制是需要进一步研究的问题。基于实物期权的操作思路,本章提出了政府与中间组织双边担保的期权模式,用以分担私人部门风险,并实现中间组织激励。

比较公共住宅供给的国际成功范例,建议我国采取政府-私人部门-专业性中间机构供给模式。在中间组织的构建和选取上,应充分考虑其与公共品最终消费者在效用上的一致性,从而形成有效激励。因此,中间组织应有专业化人才和公共品最终需求者的有效参与。

## 第 8 章

# 其他国家经验比较及相关政策建议

为加快解决城市居民的住房问题，实现“居者有其屋”，2010 年 3 月我国住房和城乡建设部明确提出要加快公租房建设和限价商品房的供应，以解决中等偏下收入家庭的住房困难。目前，各地均已陆续颁布公租房的地方性实施细则，逐步开始推行公租房。本章从供给对象、运营模式、建设规划等三个方面，对我国主要大中城市的公租房建设管理方式进行讨论。

城市住房问题已呈现为世界性难题，各国和地区普遍面临房屋资源稀缺、公平分配难以实现等问题。由政府提供的公共住宅成为很多国家和地区住房保障的重要组成部分：美国的公共住房、德国的福利住房、瑞典的公益住房、法国的社会住宅、日本的公营住宅、新加坡的组屋、中国香港的公屋、中国澳门的社会房屋等，都是保障性住房的具体形式，各国和地区在面对各异的情况时探索出了各具特色的保障方式。“他山之石，可以攻玉”，本章将我国主要大中城市的公租房政策与国际其他国家和地区的公共住宅相关政策进行了深入的比较，以期能够结合地方特色，借鉴先进经验，为我国公租房的下一阶段发展提出建设性意见。



### 8.1 供给对象比较

#### 8.1.1 申请条件比较

本节旨在分析国内外代表性城市对公共住房申请人的要求，讨论各地区保障房政策惠及的具体人群与其政策目标受众的一致性。国内外代表性城市的相关政策如表 8-1 和表 8-2 所示。



表 8-1 中国内地部分大中城市公租房申请条件

城 市	申请条件			
	户 籍	收 入	工 作	住 房
上海	本市城镇户籍或缴纳一定年限社保	不限	已与上海就业单位签订一定年限的劳动或工作合同	在上海无自有住房或人均住房建筑面积低于15平方米
北京	本市城镇户籍	3口及以下家庭年收入10万元(含)以下、4口及以上家庭年收入13万元(含)以下	不限	家庭人均住房使用面积15平方米(含)以下
杭州	申请地户籍或持有《浙江省居住证》、《浙江省临时居住证》	家庭人均年收入低于上年度城镇居民人均可支配收入的60%	当地用人单位签订一定年限以上劳动合同且连续缴纳住房公积金或社会保险金一定年限以上	家庭房产建筑面积小于48平方米(含)
重庆	不限	单身人士月收入不高于2000元;家庭月收入不高于3000元	在重庆有稳定工作	无住房或家庭人均住房建筑面积低于13平方米
广州	市区户籍并在当地工作或居住	家庭人均可支配收入和净资产符合要求	不限	无自有住房; 现无租住廉租住房、直管公房或单位自管公房; 未享受购房优惠; 5年内未转让获得房产
深圳	当地户籍	连续两年在本市低收入线以下	不限	无相关硬性规定
南京	无户籍要求	城市中等偏下收入住房困难家庭	当地就业,包括新就业和外来务工人员	无相关硬性规定
天津	无户籍要求	本市家庭要求中低收入	外来务工人员	非户籍人口,须无房





表 8-2 其他国家和地区公共住房申请条件

国家或地区	户 籍	房屋产权	收 入	家庭规模
中 国 香 港	申请户主要成员为香港居民或居住香港7年以上	家庭成员两年内无不动产	根据不同家庭规模设置相应收入限额	各种规模家庭及单身均可申请,另有专门政策倾向赡养老人家庭
中 国 澳 门	澳门居民或在当地居住5年以上	家庭成员无不动产	根据不同家庭规模设置相应收入限额	无硬性规定,但规划涉及单身及至10人家庭
新 加 坡	新加坡公民或永久居民	30个月内无私有房产,对贫困的遗产继承者和破产业主等有特别处理条例	针对不同户型的公共住房设定不同的申购人收入限额,并随当年通胀水平调整限额	强调家庭同住,并辅以支持联合居住申请的老年人计划和孤儿计划
日 本 东 京	申请人居住在东京	居住条件艰苦	根据不同家庭规模设置相应的收入限额	须家庭同住,单身及友伴不得申请,特殊家庭可放宽标准

根据表 8-1,从准入要求上看,各地对公租房潜在需求群体设定的获得性门槛包括住房保有情况、收入水平、工作情况、户籍归属地。具体分析如下。

“住房保有情况”是各地细则中均有提及的首要考察指标,直接反映申请者的住房困难程度,是前文所定义的“住房支付能力负向门槛”的直观指标,用以判定申请者是否具备进入公租房消费俱乐部的资格。

“收入水平”可以作为推算房价收入比的重要依据,是“住房支付能力负向门槛”的间接指标,被北京、广州、重庆、杭州等地采用,以辅助甄别申请者的住房困难程度。

“工作情况”要求申请者在当地有稳定工作,这一规定被上海、杭州、重庆等地采用,既考察申请者的租金偿付能力,同时也将公租房的受益群体局限在辖区内。

“户籍”要求申请者具有当地户籍,旨在将公租房的受益群体局限在辖区内,是前文所述平抑准公共品在辖区间外部性的措施。这一规定被北京、上海、广州、杭州等地广泛采用。

上述获得性门槛中,“住房保有情况”和“收入水平”是公租房这一俱乐部的准入壁垒,符合政策设计初衷;而“工作情况”和“户籍”则是地方性供给主体为防止保障外溢而设置的附加门槛,其根源在于供给不足,因此需加设准入条件以平抑拥挤效应。

由于公租房是转移支付补贴的保障性生活物品,各地区的政府均希望该政策



切实服务于辖区内的民众。于是,与国内各城市公租房所设立的户籍规定类似,表 8-2 中所列示的 4 个国家和地区均做出了政策受益人须为本地居民的规定。其中,新加坡将公共住宅申请者以家庭为单位分为主要申请人和其他共同申请人,其中新加坡公民身份是对主要申请人的硬性要求,其他共同申请人仅要求其大部分为新加坡永久居民。中国香港、中国澳门和新加坡虽对居民身份有明确要求,但与中国内地主要城市相比,上述三个地区属于相对独立的行政区划(其中新加坡是一个国家),对人口流入的限制明显强于表 8-1 所列示的城市,因而政策产生的辖区间外部性较为有限。表 8-2 列示的日本东京,对人口流入的控制力相对较弱,相应地,东京公共住宅的受益对象仅须保证在当地居住,这与表 8-1 中所述户籍限制将城市中相当一部分实际居民排除在政策保障范围之外的做法大不相同。

关于住房保有情况,港澳两地采取“一刀切”的政策,即规定所有申请公共住宅的家庭均不得拥有私有住宅。诚然,考虑保障政策作为一种稀缺资源,的确更应杜绝非困难群体的滥用。不过,政策目标人群是以住房需求存在实际困难为界定标准的(如日本相关政策),拥有私有住宅并非一定没有实际住房困难(虽然大多数情况是这样)。在这一点上,新加坡的相关政策制定者考虑得比较完善:被动产权接受者(继承等方式获得房屋产权)及仅拥有部分产权的人士可能并不能实际得到相关房屋的效用,因此公共住房政策为这类情况设定了特别条例。表 8-1 所列示的中国内地部分城市对房屋产权情况的相关规定显示:大部分地区在规定不得拥有私有住宅的同时,用人均住房面积来界定住房困难程度,从而保障相关房屋产权拥有者的利益。当然,港澳两地的政策也并非考虑不周。住房困难程度毕竟是一个相对概念,必须通过比较才能界定。以香港为例,相比东亚其他地区,当地大部分私有房屋的面积都偏小。在住房资源高度紧张的情况下,有无私有住宅产权即是界定困难程度的最显著标准。反观内地大中城市,私有住宅面积悬殊,因此面积也是衡量住房困难程度的重要指标。

收入是衡量个人及家庭住房负担能力的重要指标。表 8-1 和表 8-2 列示的大部分城市均以家庭为单位设置了相应的收入限额,部分城市还将收入限额与家庭规模挂钩。新加坡的私有住宅保有率约 20%,这在亚洲属于较低的比例。而 80% 左右的家庭居住的是公共住宅,因此当地的公共住宅选择租赁和出售两种方式,户型选择较为丰富。与国内公租房的单一标准不同,新加坡的收入限额与申购的公共住宅户型紧密相关。

东亚文化圈内,家庭养老是普遍接受的养老形式。新加坡、中国香港和日本东



京的相关规定中都包含了对申请家庭结构和规模的限制,这既是土地资源稀缺性的客观要求,也是解决养老问题的重要途径,可谓“一石二鸟”。日本东京的公营住宅招租中,单亲家庭、老人家庭和残障家庭享有相应的优先权。中国香港的公屋计划则专门制定了“家有长者”和“新市乐天伦”两项优先政策,规定申请人须与一定数量的年长(60周岁以上)的亲属同住。新加坡所规定的申请家庭规模下限为两人,即普通已婚无子女家庭。此外,中国香港的“共享颐年”计划和新加坡的老人计划则鼓励多名老人共同申请公共住宅,以此促进互助养老模式的开展。新加坡的孤儿计划则要求多名孤儿共同申请,不过不向父母健在的单身人士开放。上述政策有效促进了家庭的和谐,进而维护了社会稳定,同时体现了“鳏寡孤独废疾者皆有所养”的治理理念。反观表8-1所示城市的相关规定,对家庭结构基本未有涉及。这在很大程度上与人口流动有关:在快速城镇化的进程中,大量人员向表8-1所示的大中型城市集中,其中相当一部分迁入人员因其技术贡献等获得当地户籍,而其老年亲属由于养老政策的区域壁垒,无法随子女迁入这些大中城市,因此现阶段公租房政策不具备兼顾家庭养老的激励作用,故而表8-1中的相关政策均无涉及家庭结构。不过,随着城镇化的深入,公民福利的可迁移性增强,家庭型流动可能将会增加,届时将出现以公共住房政策促进养老的必要。

### 8.1.2 优惠条件比较

本节旨在分析国内外代表性城市公共住房为其受众提供的优惠条件,讨论各地区保障房在租金水平及退出流转机制上的特点和差异。为考察各地公共住房租金水平,不妨比较公共住房租金在相应市场租金或成本租金中的占比。国内外代表性城市的相关政策分别如表8-3和表8-4所示。

表8-3 中国内地部分大中城市公租房租金及退出机制比较

城 市	租金水平	退出机制
上海	按略低于市场水平的租赁价格,只可按年调整; 双方协定缴纳保证金; 租金可年付或半年付	租期2~6年,合同到期后重新审核资格
北京	对租户采用政府提供的租金补贴形式,补贴金额为房租的10%~95%不等	租期1~5年,到期前3个月提出续租审核申请 腾退过渡期2个月,支付市场租金



续表

城 市	租金水平	退出机制
杭州	根据土地等级不同实行差别化租金,由政府确定	租期2~6年,合同到期后重新审核资格; 最多承租两个租期(中等偏低收入家庭除外)
重庆	租金原则上不超过同地段、同品质、同类型普通商品房市场租金的60%; 动态调整,每2年公布	租期2~6年,到期前3个月提出续租审核申请; 腾退过渡期3个月,缴纳原租金150%; 逾期未迁出者2倍罚租; 租满5年者可购买该房产
广州	收取低于市场价格的租金,租金水平与承租人的收入水平正相关	租期3年,合同到期后重新审核; 腾退过渡期半年,享原优惠租金; 逾期一年未迁出者2倍罚租
深圳	相对灵活	租期2年,到期前3个月提出续租审核申请
南京	租金低于市场价70%; 保证金为半年租金	租期1~5年,到期前3个月提出续租审核申请; 每次续租不超过1年
天津	政府规定保证金额度	租期1~3年,到期前3个月提出续租审核申请; 每次续租不超过1年; 腾退过渡期2个月

表 8-4 其他国家和地区公共住房租金水平

国家或地区	租金水平
美国	不高于成本租金32%
加拿大	
英国	约占成本租金55%~60%
法国	初始租金为成本租金60%,30年后租金增加
瑞士	初始租金为成本租金76%,10年后租金增加
日本	不高于成本租金32%
新加坡	针对租赁申请和购买申请设定不同月付款标准,三居室以上户型租金与申购月付款额相当,以此鼓励大户型组屋购买,推行“居者有其屋”计划
中国澳门	根据申请人月收入水平,将公共住宅租金控制在相应月收入2.5%~15%不同的比例上

根据表8-3,从租金水平上看,各地对公租房一般设有租金和保证金两项费用规定,其中保证金多与租金相关。而租金水平的确定则多是以同地段相似结构的商品房为基准确定的,并且处于定期调整的动态过程中,以适应物价及承租人住房负担



能力的变化(如广州)。公租房与市场普通商品房的租金差价,很大程度上由当地财政支付,因此各地的公租房租金补贴比例上限各不相同,承租人一般需支付市场租金的60%以上。

从退出机制上看,各地租期相关规定基本分为两类:长期者以5~6年为上限,如北京、上海、杭州、南京、重庆等地;短期者以2~3年为上限,如广州、深圳、天津等地。一般而言,各地普遍支持到期续租申请,当然要经过相应的审核,此项规定将需求群体的支付能力作为动态考察对象,有助于有限资源的有效流转。其中,杭州规定承租人最多承租两个租期,这对住房支付能力困难群体有一定的激励作用,能在一定程度上促使他们努力提高自身经济能力,避免造成福利制度下的“懒汉”。

根据表8-4,从租金水平上看,美国、加拿大和日本的租金补贴额度较大,其公共住房承租人所支付的租金基本不超过成本租金的32%;而欧洲的初始租金比例设定虽高(普遍高于50%),但补贴年限较长(尤其是法国,初始租金比例维持30年不变);新加坡公共住房的受众面积最为广泛,包括购买和租赁,租金及月供水平与具体房型直接相关;中国澳门设定租金比例参照的不是市场租金水平,而是申请人的月收入,这种做法考虑了 Shelter Poverty<sup>①</sup>的问题,值得内地借鉴。

从退出机制上看,内地的公租房定位为过渡性保障住房,有明确的退出机制;新加坡、中国香港、德国等地的公共住房是长效机制,符合条件的家庭一般会选择长期居住。而东京的公共住房多属于租赁形式供给,为保证房屋流转,年轻租户(夫妇年龄低于40岁)的租期多为10年,届满归还。法国和瑞士在一定承租年限后,上调租金比例,实际也有一定的退出激励作用。

### 8.1.3 租金设定的相关建议

#### 1. 差异化租金设置的基本原则

公租房具有政府主导和一定的市场化的双重属性,因此其租金设置比一般产品更复杂。既要考虑私人投资企业的营利性,又要照顾中低收入群体的承受能力和政府财政补贴能力。既不能完全依据产品建设、管理、维护成本定价,又不能完全根据

<sup>①</sup> 详见本书6.1.1节相关理论介绍。



市场供求竞争关系定价；因此，公租房的租金定价系统是一个多元性目标决策系统。应该根据其具体属性，采取不同的方式和程序加以制定。

### 1) 以公租房的成本为基础

公租房的成本由建设投入、维修费用和管理费用组成，成本是定价的基本依据，对公租房租金产生直接影响。公租房的成本主要是前期开发建设成本，除去政府公共机构提供建设土地外，其他成本表现为公租房的固定成本，另一部分为公租房的运营成本，主要包括管理费用、运营费用、维修维护费用等。由于政府在开发建设保障性住房的时候通常会给予私人企业一定的税率优惠、融资优惠等，因此，设置基础租金时可以适当再降低一部分费用。

### 2) 政府补贴、引导的作用

由于我国的住房保障体制，政府在租金设置中占据主导地位。这里政府的影响力包括：为帮助私人企业进入保障市场的政府补贴；为消除中低收入群体住房价格风险而给予群众的资金补贴；为维护保障市场良性发展在利润上限定的引导。此外，政府公共部门在整个公租房建设和运营管理过程中还要发挥引入一定的竞争机制以降低公租房成本、提高管理效率的引导作用。

### 3) 市场价格参考

这里的市场价格是指在保障性住房临近地区，类似住房面积、类似户型的商品房市场价格。对公租房租金确定而言，周围地区的商品房租赁影响也是全方位的。这里的影响不仅包括整个地区的生产、建设资料价格的影响，还包括对公租房的租金价格的影响。市场价格对公租房的建设成本产生较大影响；同时，在公租房租金上线的设置中，也会较大程度参考周围地区商品房租金的情况。

## 2. 租金设定的特殊考虑

根据本书所研究的高校毕业生这一群体，前面已经分析到，大部分高校毕业生的工作的前几年难以靠自己的力量到市场上租房以解决住房问题，那么就可以通过建立公租房制度，以相对较低的租金解决符合条件的高校毕业生的住房问题。此外，由于高校毕业生的高学历性，其工资的增长幅度在工作的前几年增长较快，为保障我国商品住房市场的健康发展，也为提高高校毕业生工作的积极性和进取心，在公租房的运营过程中也需设定一定的租金涨幅标准。



### 1) 根据目标群体的实际收入来确定

消费者的收入水平和住房状况直接决定了其住房需求弹性。租房需求弹性越小的客户群,其租金价格往往会越高。因此,像高校毕业生这一类收入较低、住房状况较差的人群反而有承受较高租金的风险,这与保障性住房的社会福利性是相违背的,因此,公租房的租金设置需要一定的差异性和多元性。此处,根据调查结果显示,一般租金占收入的10%~15%是比较合适的比例。这些高校毕业生的最低收入一般在2000元/月左右(尤其第一年参加工作的),因此房租要在200~300元/月。但不同的房型租金当然不同,两人合租的条件相对最差,面积也最小,租金相对便宜;有个人独立空间和独立卫生间的房间租金相对较高,租金可以维持在400元/月左右;40~50平方米的房子已可供夫妻暂时居住了,租金可以更高一些,其实就是单室套,月租金600~700元,两个人负担不会有太大的压力。

### 2) 根据目标群体的特殊性,设置具有一定上涨幅度的租金属性

如果一直有这样的廉价房出租给这些人,压力就小很多,可能有一些人会不思进取,所以应该逐年提高租金水平,如第二年要比第一年的租金多付10%,第三年再提高15%,第四年再提高20%,这样,单室套的住房如果第四年想继续租住,每月租金就提高到1000元/月左右,渐渐接近市场租金水平,迫使他们早日自己解决住房问题,把公租房让给更有需要的、刚毕业的高校生,达到相对公平和社会资源配置的优化。

## 3. 差异化租金设置的影响因素

公租房差异化租金设置主要来源于承租人、房屋和租赁方式三方面的差异。承租人差异主要指承租人在租金支付能力和家庭人口数量上的不同;房屋差异是指承租房屋在面积、房屋类型、环境等方面的不同;租赁方式差异则主要涉及租赁期数、租赁时间和过渡期。如果能够在充分考虑差异化租金设置的影响因素的基础上,结合中间组织/私人资本最小租金收益率以及政府租金梯度补贴等方面的考虑,合理设置差异化租金,不仅能确保同一保障群体内利益分配的合理化,实现差别保障,又能鼓励那些已转化为非弱势群体的家庭或个人及时退出,发挥租金杠杆的作用。

## 8.2 运营模式比较

本节旨在分析国内外代表性城市公共住房的建设运营模式，主要从组织架构和融资模式两方面进行考察。国内外代表性城市的相关政策分别如表 8-5 和表 8-6 所示。

表 8-5 中国内地部分大中城市公共租赁运营模式

城 市	资金来源	建设、管理模式
上海	政府通过投入部分资本金及土地税收、公共事业收费优惠等支持公租房建设	市场机制投资建设和经营管理。通过新建、配建、改建、收购、代理经租等渠道筹措房源
北京	原则上由北京市保障性住房建设投资中心负责筹集，市财政向市投资中心注资	鼓励社会单位利用存量建设用地建设公租房，鼓励投资机构和房地产开发企业建设、持有、运营公租房
杭州	商品住宅中配建的公租房，建设资金由土地竞得者全额承担，建成后无偿移交住房保障部门或由其有偿收购	政府指定的公租房经租管理机构负责公租房的日常经租管理和行业监管
重庆	新建公租房以配建为主，投资者权益可依法转让	市公租房管理局组建或委托的房屋管理机构负责公租房的租金收取、房屋使用、维护和住房安全情况检查

表 8-6 其他国家和地区公共住房供给组织体系

国家或地区	机构名称	职 责
意大利	民用建筑委员会	制订民用建筑建设四年计划，分配建设资金，监督计划实行
	国家房地产信贷银行	中介型金融机构 <sup>①</sup>
瑞典	国家住房管理局	住房政策协调、审批，住宅建设管理，补贴标准确立
	城市抵押银行	中介型金融机构
美国	社区发展社团(CDC)	详见表 7-2 相关内容
	全国低收入者(NLIHC)	
	联邦抵押贷款协会	中介型金融机构

① 此类机构为政府所有，负责将分散资金集中，提供住房信贷，并运营管理政府对中低收入群体的住房补贴资金。



续表

国家或地区	机构名称	职 责
英国	住宅合作社	详见表 7-2 相关内容
	建房社团	中介型金融机构
新加坡	国家住房发展局(HUB) <sup>①</sup>	中低收入阶层住房供应
	住房和城市发展公司(HUDC) <sup>②</sup>	中等收入阶层住房供应
	建屋发展局(HDB)	详见表 7-2 相关内容
印度尼西亚	国家住房政策委员会	制定全国住房重大政策
	住房部及公共工程部	全国住房建设营运
	国家储蓄银行	中介型金融机构
菲律宾	房屋和城市发展协调委员会	统筹住房建设、资金、土地等各方面问题
	住房抵押贷款金融公司	中介型金融机构
泰国	国家住房政策工作委员会	全国住房政策制度制定, 政府、开发商、银行协调
	政府住房银行	中介型金融机构
韩国	国家住房政策审议委员会	全国住房建设发展计划制订和审批
	建设部	中低收入阶层公共住房的建设
	朝鲜住房银行	中介型金融机构
日本	建设省住宅局	住房政策制定及运行监督的中央统筹管理
	住房、都市整备公团	详见表 7-2 相关内容
	住宅金融公库	中介型金融机构
中国香港	住房委员会	详见表 7-2 相关内容
中国澳门	房屋司	房屋建设计划制订、贷款标准确立, 租售价格确定
巴西	全国住房委员会	拟订统一的住房建设计划, 审议住房金制度
	国家储蓄银行	中介型金融机构

根据表 8-5, 从运营模式上看, 各地相关政策对资金来源和经营方式做了不同的规定。具体分析如下。

资金来源可分为两类: 政府主导出资(如北京、上海、广州等地)和商品住宅开发企业出资配建(如杭州、重庆等地)。

经营方式可分为两类: 市场机制下的非政府部门经营(如京沪广等地)和政府或其指定单位经营(如杭渝等地)。

综合而言, 上述经营模式总是包括政府和私人部门双方面的参与, 基本可以认

① HUB 为自负盈亏企业, 享受国家贷款和住房差价补贴。

② HUDC 为政府所有企业。



为我国大中城市在公租房供给中采用了 PPP 模式。这种建设和管理模式不可避免地存在融资机制欠缺、中间机构参与度不够、运营机制不完善等问题。具体表现为以下方面。

(1) 政府资金、土地短缺, 房源供给严重不足。如按照重庆市的规划, 未来 10 年, 重庆市将在主城区建 2000 万平方米的公租房, 这就意味着重庆市政府需无偿拿出 30 000 亩左右的土地, 政府因此减少土地收益约 500 亿元, 再加上建安成本, 政府至少要掌握 1000 亿元的资产才能推进公租房建设。土地收益流失、资金短缺、来源渠道不明确等已成为公租房供应短缺的主要原因。

(2) 维护成本较高, 政府后续补贴较多。公租房对政府的管理效率提出了更高要求, 同时, 由于政府持有房源, 后续的维护、更新改造及管理等方面都需投入大量的人力、物力和财力。若政府的财政投入不能及时收回, 后续资金渐渐不支, 将直接影响公租房政策的可持续性。

(3) 社会资本消极参与。据测算, 由于公租房租金往往有政策上限, 所以社会资本投资公租房时虽然可以搭配商品房销售, 却难以弥补利润的低下, 甚至需要 10 年乃至 20 年才能收回成本。也因此, 对于追求收益回报的社会资本而言, 公租房不具备投资价值。

### 8.2.1 总体组织架构比较

表 8-6 选取代表性国家和地区, 对其公共住宅的总体组织架构体系进行分析, 列举了各层次主管机构名称及其职责。

根据表 8-6, 从组织架构上看, 广大亚洲国家和地区, 由于相对强势的政府传统, 普遍构建了由政府筹备领导的从上至下的决策 - 执行体系, 其决策层多为全国性的住房协调机构, 下设地方性中间执行机构及金融机构。这与我国的“住建部牵头规划, 地方政府组织建设, 商业银行和财政提供必要资金支持”的现行建设模式比较相近。而具有“小政府”传统的地区(如英国), 则由民间机构作为整个项目运营的中枢。其中, 英国的住宅合作社具有较高的专业性, 值得我国在进一步动员民间力量参与的实践中进行借鉴。

### 8.2.2 中间组织运作比较

详见 7.3.5 节相关内容。



### 8.2.3 相关政策向中间组织倾斜

追求最小的财政支出、人力资源投入,最大程度地避免建设、运营的风险决定了政府机构的目标是建设投资额较小、风险较低的公共产品。而追求最大利益决定了私人企业的投资目标是建设经营期短、投资额较小、低风险高回报的项目。公租房作为我国住房供应体系和社会保障体系的重要组成部分,实施的主要目的是为了现实社会效应,经济效应相对较低。目前,我国各大城市的公租房项目虽然满足了政府部门的建设需求,却难以满足私人企业依靠项目本身获取收益、规避风险的要求。因此,公共部门应当考虑出台一系列优惠及扶持政策,吸引中间组织的加入,以平衡政府和私人企业的利益关系,增加私人企业对公租房的投资热情。

#### 1. 提高中间组织在行业内的公信力

政府公共部门依靠自己的政府公信力,依靠立法,保障政府对中间组织提供尽可能的支持。并且将一部分公共权力分配给相关的中间机构,包括筛选审核私营企业、监督项目建设运行、管理私营企业运作等。扩大中间组织的影响力,提高中间组织的发言权,树立中间组织的行业公信力。

#### 2. 政府给中间部门一定程度的财政资金补贴

由于公租房项目一般是时间跨度长、工作量庞大的建设项目,中间组织必须从项目规划到项目投入运行,全方位、全时间地投入到协调、监管等工作中,这势必将耗费大量的人力和物力,对中间组织来说会有很大的资金压力,很难筹集大量的资金。因此政府公共部门在项目规划、建设及运营期间要给予中间组织资金补贴。补贴资金的来源可以是财政资金,也可以考虑使用经营城市土地、资产的收益。

#### 3. 帮助中间组织寻求合作发展的机会

例如,在公共部门与其友好交流城市进行互访时,可以允许参与公租房项目的中间组织参加,与对方城市企业沟通交流,建立资源共享体系,寻求优势互补、合作发展的机会。



## 8.2.4 融资模式比较

### 1. 融资特点分析

表 8-7 选取其他代表性国家和地区,对其公共住宅的金融保障体系进行分析,列举了各自的特点。

表 8-7 其他代表性国家和地区公共住房资金保障体系

国家或地区	金融保障特点
中国香港	相对完善的金融体系,包括银行、信托等机构,共同向房屋委员会提供低息贷款
日本	公私金融机构互补:住宅金融公库作为公营政策性金融机构,长期向公共住宅承建方提供贷款资助,与信托银行、商业银行、邮政局等私人金融机构相配合
美国	国家控制私营机构为主:初级市场政府担保机构、联邦住房贷款银行系统、全国性二级抵押市场、政府全国抵押协会等政府机构对全国金融市场进行调控,私人机构进行贷款处理和房屋建设
英国	民间专营机构互助:英国建房社团 <sup>①</sup> 作为民间非营利性金融机构,通过吸收存款,向广大民众提供住房贷款,而其他金融机构很少涉及该类业务

由表 8-7 可见,中国香港有相对完善的金融体系(银行、信托等)提供低息贷款,由具有政府和民间交叉背景的房屋委员会支配贷款资金;日本设有住房金融公库,具体承建方享受相应补贴,而住房公团则是公共住房开发的特殊法人,也是主要开发者;美国的公共住宅金融保障体系是以国家有效控制的私营机构为主体,政府负责市场调控,私人部门参与具体建设,避免了政府对市场的直接干涉;英国则由民间专门机构实行互助,该国建房社团是专业性较强的民间组织,其非营利性在相当程度上促进了整个项目的公益性。

### 2. 融资实例介绍

#### 1) 建房发展局协调的新加坡模式

为解决公租房建设资金的不足,除了加大政府财政投资外,也可以适时地鼓

<sup>①</sup> 该机构办理全英 80% 以上的住房贷款金融业务,其储蓄只能用于发放住房贷款,不得投资金融市场。



励企业及个人的参与,如允许有实力的企业长期投资、通过房地产信托融资、允许个人住房公积金的余额进入或将住房公积金沉淀资金直接用于公共租赁住房建设等。在这方面,新加坡的公共组屋建设的融资形式值得借鉴,如图8-1所示。

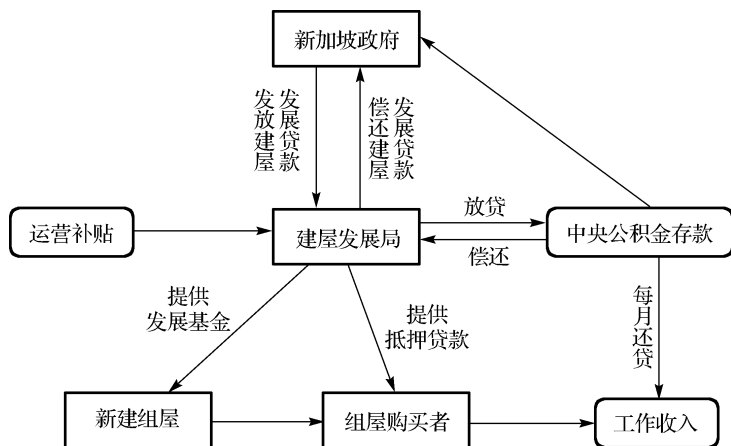


图 8-1 新加坡公共组屋建设融资渠道

新加坡建屋发展局是公共组屋的建设运营机构,对于建屋发展局而言,其资金来源主要有三种:一是政府的建屋发展贷款及各种运营补贴;二是中央公积金贷款;三是承租公共组屋的租户租金和出售组屋取得的收入。新加坡利用中央公积金制度和“居者有其屋”计划成功地解决了居民拥有自己住房的基本需求,扩大了内需和提高了就业率,同时为实现国富民强奠定了重要基础<sup>①</sup>。

## 2) 房屋委员会主导的香港模式

最大程度地利用市场资源是香港公共住房制度成功的关键,这其中最具代表性的是以房养房的运营模式,如图8-2所示。

香港房屋委员会包揽了公屋、公屋配套商业用房、停车场的运营管理。虽然公屋的租金收入低廉无法弥补公屋开发成本,但足以维持房屋委员会的日常运作。公屋配套商业用房、停车场等以市场租金出租,可为房屋委员会提供一笔可观的收入。此外,房屋委员会还通过居者有其屋计划、私人机构参建居屋计划、混合发

<sup>①</sup> 季明明. 国家社会福利保障体系的成功典范: 新加坡公积金制度研究[J]. 改革, 2000(2):107-117.



展计划和租者置其屋计划等，将部分公屋资源出售给符合条件的居民，获得大笔的回报。根据统计资料显示，1993年4月至2003年4月的10年间公屋营运赤字累计为120.36亿港元，但同期，仅出租屋附属设施的收入就达216.02亿港元，在扣除付给政府该项的50%的红利后，其余额足以弥补公屋运作的大部分赤字。再加上10年间出售居屋的盈利925.08亿港元，从而赋予房屋委员会持续建公屋和居屋的强大实力<sup>①</sup>。

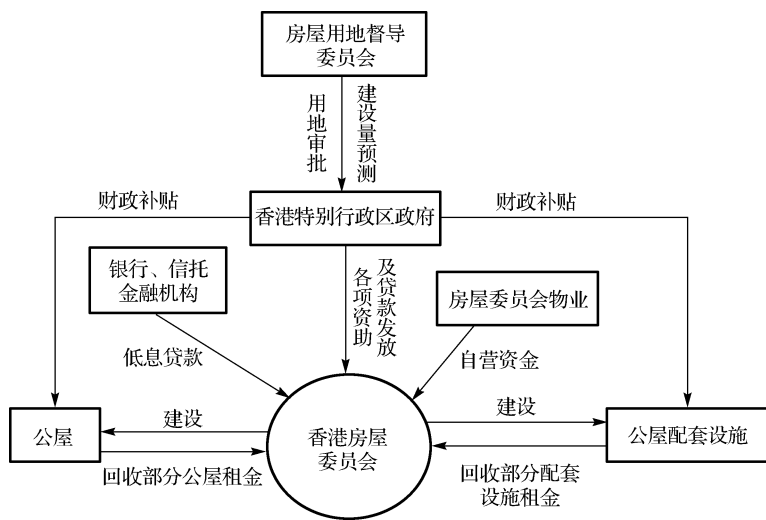


图 8-2 香港公屋建设融资模式

### 3) 住宅金融公库为核心的日本模式

日本公营住宅的融资模式可以总结为公私金融机构互补模式，国土交通省辖下的住宅金融公库是整个融资体系的核心，起到整合政府财政和私人资本的作用，如图 8-3 所示。

住宅金融公库作为公营政策性金融机构，一方面接收并分配国家财政提供的各项建设补贴、低息贷款及利差补助，同时也与信托银行、商业银行、邮政局等私人金融机构相配合，吸收民间资本。日本以承建方补助为主，因此，住宅金融公库长期向承建公共住宅的住宅都市整合公团及各地住宅供给公社提供贷款资助。

<sup>①</sup> 方和荣. 我国公租房政策的实践与探索——以厦门、深圳为例[J]. 中国城市经济, 2010(1): 52-55.

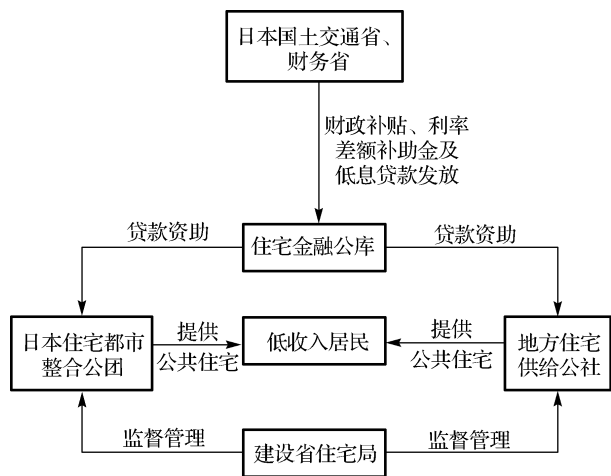


图 8-3 日本公营住宅建设融资渠道



### 8.3 建设规划比较

本节旨在分析国内外代表性城市公共住房的建设规划标准和结构，主要从居住条件和地区选址两方面进行考察。国内外代表性城市的相关政策分别如表 8-8、表 8-9 和表 8-10 所示。

表 8-8 中国内地部分大中城市公租房居住条件比较

城 市	居住条件
上海	人均面积不低于 5m <sup>2</sup>
北京	以一、二居室户型为主
重庆	人均面积不高于 20m <sup>2</sup>
广州	供给方提供基本装修，需求方不得二次装修
深圳	按家庭规模分配户型，总面积不超过 50m <sup>2</sup>
南京	就近安置； 分为住宅和宿舍
天津	30 ~ 45m <sup>2</sup> 为主，不超过 60m <sup>2</sup>



表 8-9 其他国家和地区公共住房居住条件

国家或地区	居住条件
美国	联合国住房面积标准 <sup>①</sup> ：根据家庭人数及结构，对房间数目及面积有相应规定，其中三口之家的总面积最低标准为 51.5m <sup>2</sup>
加拿大	
英国	根据家庭人数及结构，对房屋结构、房间数目及面积有相应规定，其中 3 人及以下规模的家庭只能选择总面积不超过为 56.7m <sup>2</sup> 的平房
法国	欧洲住房面积标准 <sup>②</sup> ：根据家庭人数及结构，对房间数目及面积有相应规定，其中三口之家的总面积最低标准为 46m <sup>2</sup>
日本	《建筑工法》规定了 4 个居住水准，即最低居住水准、平均居住水准、城市诱导居住水准、农村诱导居住水准，根据家庭人数及结构，对居室面积、独用面积及住宅总面积有相应规定
新加坡	包括三房式、四房式、五房式、公寓式等不同房型，对应各自面积标准，其中三房式和四房式供给收入较低人群，面积分别为 65 ~ 70m <sup>2</sup> 、90 ~ 100m <sup>2</sup>
中国香港	面积严格控制在 100m <sup>2</sup> 以下，多为 50 ~ 60m <sup>2</sup> ，少量为 20 ~ 30m <sup>2</sup>

表 8-10 其他国家和地区公共住房选址规划

国家或地区	选址原则	规划特点
中国香港	“自给自足，均衡发展”	郊区新市镇建设成为相对独立的都市，避免成为卫星城，解决居民就业和交通拥堵问题； 均衡人口和社会结构，避免成为单一阶层社区
新加坡	“避开大道，直取两厢”	中心城区周边建立小城镇，缓解中心拥挤压力； 完善中心与周边城镇交通网； 高层高密度住宅社区，保证完善配套设施，提升卫生和绿化水平
法国	“非中心非郊区”	任何开发商须提供 20% 以上面积以供公共住宅建设，确保各阶层融合，增强社区文化多样性

根据表 8-8，从居住条件上看，各地对公租房居住条件的相关规定多以面积为依据，不过缺乏统一标准：有规定总面积的城市（如重庆、天津、深圳）；也有规定人均面积的城市（如上海、重庆）；部分城市只规定了面积上限（如重庆、深圳），另一部分

① 由联合国欧洲经济委员会于 1959 年提出。

② 由国际家庭组织联盟（IUFO，International Union of Family Organization）和国际住房与城镇联合会（IF-HTP，International Federation for Housing and Town Planning）于 1958 年提出。





城市则只规定了面积下限(如上海)。此外,北京和深圳的相关政策对公租房的户型结构有一定的规定,广州则有装修补助的相关政策。总体而言,中国内地相关政策比较杂乱,缺乏统一口径。相比较之下,深圳作为最早实施公租房政策的城市,其关于居住条件的政策相对完善,将家庭规模作为重要参考依据,兼顾了户型和面积两大要素。

由表8-9来看,发达国家和地区普遍采用面积为公共住宅居住条件的主要参照指标。其中,北美和欧盟国家有相对统一的居住标准,从人均面积、家庭人口与房间数、房间功能等各方面对公共住宅的居住条件做出了严格的规定。这些地区人口密度普遍低于东亚都市,相应的公共住宅面积也比我国及其他东亚发达地区的核定面积要大。日本的相关政策则结合城乡差异,制定了相应的居住标准,包括标准下限(最低居住水准)、总体均值(平均居住水准)及引导激励型标准(诱导居住水准),结合家庭结构,对房间面积、独用面积和总面积进行了详细的规定。新加坡的公共住宅涉及出售和租赁两种供给途径,产品更为多元,针对不同的支付水平,结合家庭规模,设定了相应的房型及面积标准。

由表8-10来看,中国香港、新加坡和法国在公共住宅建设选址上,各具特色。中国香港遵循“自给自足,均衡发展”的建设规划原则,在郊区规划的新市镇尽量形成较为完善的就业生活系统,避免成为单纯以疏散人口为目的的依附型卫星城,从而避免了与市中心之间的通勤拥堵。但新市镇也存在相对封闭的问题,难以吸引高级商业。为了避免新市镇成为过度封闭的社区,避免形成“贫民窟”,当局也在努力均衡新市镇的人口和社会结构。新加坡遵循“避开大道,直取两厢”的建设规划原则,采用了卫星城的建设模式,并完善卫星城与中心城的交通网络。此外,新加坡的建设用地十分稀缺,因此其公共住宅多为高密度的高层社区,当局竭力提升社区的卫生和绿化水平以平抑高容积率带来的不适。法国遵循“非中心非郊区”的建设规划原则,通过强制开发商在商品住宅建设的同时进行一定比例的公共住宅建设,防止贫民窟的形成,保证各阶层掺杂融合。

反观中国内地的公租房建设规划情况,由于缺乏相应的规划政策,在地租效应的影响下,其选址多为相对偏远区域,高额的通勤成本<sup>①</sup>使得部分公租房项目乏人问

<sup>①</sup> 关于居住区域引致的通勤成本问题,详见本书5.2节相关内容。



津,如上海首批市级统筹的公租房出租率不足四成<sup>①</sup>。南京是少数将“就近安排”明确纳入政策细则的城市,以“小刀手公寓”为代表的一部分公租房靠近外来务工人员的就业区域。此外,苏州工业园区内也有少量针对外来务工人员的公租房。上述公租房虽然降低了承租人的通勤成本,但由于承租群体较为单一,对当地社区的阶层结构有潜在的不利影响,容易形成“贫民窟”。从另一方面讲,这些公租房的受众以外来务工人员居多,其就业区域原本就远离市中心,因此可以实现居住与就业的区域一致。但对于在城市中心区域就业的人员而言,在级差地租作用固化的前提下,想通过缩短通勤距离实现公租房的区位优势,可能性较小。不妨将改善通勤条件纳入考量范畴:可以参照新加坡完善交通网络的做法,通过开通专门交通线路,使得承租者通勤便捷化;或者依据通勤距离,对承租者实行通勤补贴。

此外,公租房新增建设用地应符合城市总体规划,综合考虑公租房的内涵、目标群体住房需求和发展方向等因素,在一定的原则和策略指导下进行选址,如图 8-4 所示。

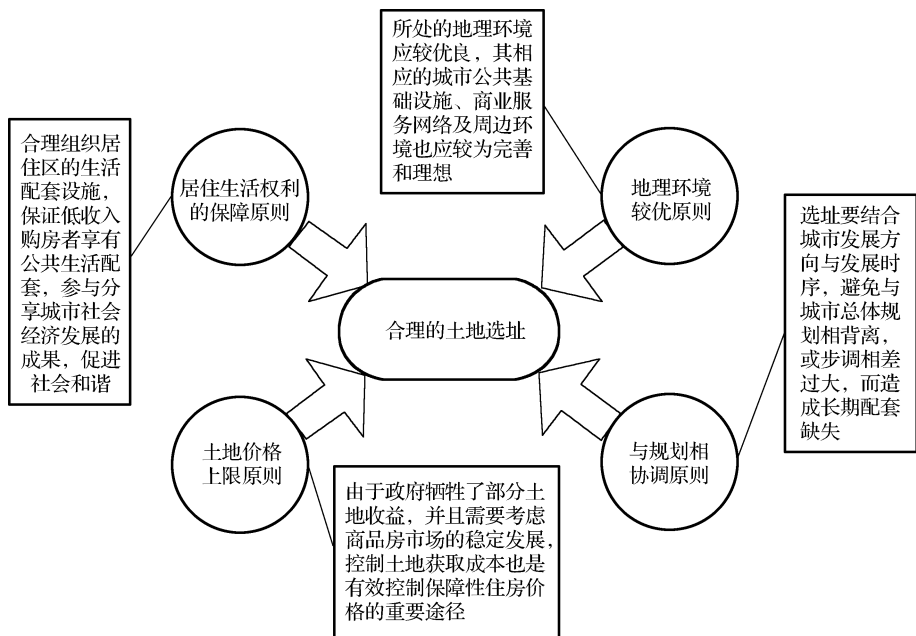


图 8-4 土地选址四原则

<sup>①</sup> 严荣. 上海公租房可考虑先租后售. <http://www.dfdaily.com/html/113/2011/9/23/669718.shtml>.



## 8.4 本章小结

本章从供给对象、运营模式、建设规划三个方面,对中国主要大中城市的公租房实施政策与世界其他发达国家和地区的公共住宅相关政策进行了比较,提出了以下几点建议:

(1)中央统筹规划,依据区域间人口流动情况,实行相应财政转移支付,促进高需求地区进一步扩大供给,逐步将外来人员纳入公租房保障群体;

(2)租金设定应考虑当地物价水平及居民非住房开支,既参考市场同类房租水平,又与承租者收入及支付能力挂钩;

(3)完善退出机制,并坚定执行相关规定,保证公共房源顺利流转;

(4)引入专业化中间组织,并吸收部分公租房最终受众参与中间组织,促进监督;

(5)完善融资机制,通过政策倾斜和强制任务相配合,吸引社会资本参与公租房建设;

(6)因地制宜,综合考虑当地居民宜居要求,避免形成空城或贫民窟。

## 参考文献

- [1] Buchanan JM. The Demand and Supply of Public Goods [M]. Chicago: Rand McNally & Company. 1968.
- [2] Buchanan JM. , Musgrave RA. Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State [M]. , Cambridge, Mass: MIT Press. 1999.
- [3] Clarke EH. Demand Revelation and the Provision of Public Goods [M]. Cambridge, Mass: Ballinger Company. 1980.
- [4] Cornes R. , Sandler T. The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods [M]. Cambridge et al. : Cambridge University Press. 1986.
- [5] Evans AW. Urban Economics: An Introduction [M]. Oxford&New York: B. Blackwell, 1985.
- [6] Harsman B, Quigley JM. Housing Markets and Housing Institutions: An International Comparison [M]. Boston: Kluwer Academic Publisher, 1991.
- [7] Hoyt H. Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities [M]. Washington DC: Federal Housing Administration, 1939.
- [8] La Greca AJ. Urbanization: A Worldwide Perspective.// Schwirian KP (Ed. ). Contemporary Trends in Urban Sociology [M]. New York: General Learning Press, 1977.
- [9] Murdie RA. Factorial Ecology of Metropolitan Toronto [M]. Chicago: University of Chicago, 1969.
- [10] Oates WE. Fiscal Federalism [M]. New York: Harcourt Brace Jovanovich. 1972.
- [11] Olson M. The Logic of Collective Action [M]. Cambridge: Harvard University Press. 1968.
- [12] Olson M. (Jr). The Logic of Collective Action—Public Goods and the Theory of Groups [M]. Cambridge: Howard University Press. 1965.



- [13] Ostrom V. The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-governing Society [M]. Oakland: Institute for Contemporary Studies. 1991.
- [14] Polanyi M. The Logic of Liberty, Reflection and Rejoinders [M]. Chicago: University of Chicago Press. 1951.
- [15] Ramsey R. Developing Affordable Housing: A Practical Guide for Nonprofit Organizations [M]. 2nd ed. New York: Wiley, 1999.
- [16] Ruys PHM. Public Goods and Decentralization [M]. Tilburg: Tilburg University Press. 1974.
- [17] Stone ME. A Housing Affordability Standard for the UK [M]. Philadelphia: Temple University Press, 1993.
- [18] Abu-Lughod J. Migrant Adjustment to City Life: The Egyptian Case [J]. American Journal of Sociology, 1961, 67(1): 22-32.
- [19] Akerlof GA. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism [J]. The Quarterly Journal of Economics, 1970, 84(3): 488-500.
- [20] Alonso W. The Historic and the Structural Theories of Urban Form: Their Implications for Urban Renewal [J]. Land Economics, 1964, 40(2): 227-231.
- [21] Auster RD. Private Markets in Public Goods [J]. Quarterly Journal of Economics, 1977, 91(3): 419-430.
- [22] Barzel Y. The Market for a Semipublic Good: The Case of the American Economic Review [J]. The American Economic Review, 1969, 41(4): 665-674.
- [23] Bogdon AS, Can A. Indicators of Local Housing Affordability: Comparative and Spatial Approaches [J]. Real Estate Economics, 1997, 25(1): 43-80.
- [24] Braid RM. Uniform Spatial Growth with Perfect Foresight and Durable Housing [J]. Journal of Urban Economics, 1988, 23: 41-59.
- [25] Braid RM. Residential Spatial Growth with Perfect Foresight and Multiple Income Groups [J]. Journal of Urban Economics, 1991, 30: 385-407.
- [26] Bramley G, Karley NK. How Much Extra Affordable Housing is Needed in England [J]. Housing Studies, 2005(5): 685-715.
- [27] Buchanan JM. An Economic Theory of Clubs [J], Economica (New Series), 1965, 32(125): 1-14.
- [28] Burgess EW. The Growth of the City: An introduction to a Research Project [J]. The Trend of Population, 1925, 18: 85-97.
- [29] Chamberlain NW. Public Finance; Fiscal Policy [J], American Economic Review, 1966, 56: 603-605.



- [30] Davis K. Asia's Cities: Problems and Options [J]. Population and Development Review, 1975, 1 (1): 71-86.
- [31] Demsetz H. The Private Provision of Public Goods [J]. Journal of Law and Economics, 1970, 13: 29-306.
- [32] Fisher LM, Pollakowski HO, Zabel J. Amenity-Based Housing Affordability Indexes [J]. Real Estate Economics, 2009, 37(4): 703-746.
- [33] Guest RS. A Life Circle Analysis of Housing Affordability: Options for First Home Owner-Occupiers in Australia [J]. The Economic Record, 2005, 81(254): 237-248.
- [34] Harris CD, Ullman EL. The Nature of Cities [J]. Annals of the American Academy of Political and Science, 1945, 242(Building and the Future City): 7-17.
- [35] Hart O. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-private Partnership [J], Economic Journal, 2003, (113): 69-76.
- [36] Head JG., Shoup, CS. Public Goods, Private Goods, and Ambiguous Goods [J]. The Economic Journal, 1969, 79(315): 567-572.
- [37] Hettich W. Bureaucrats and Public Goods [J]. Public Choice, 1975, 21(1): 15-25.
- [38] Kuang W, Li X. Does China Face a Housing Affordability Issue? Evidence from 35 Cities in China [J]. International Journal of Housing Markets and Analysis, 2012, 5(3): 272-288.
- [39] Lerman DL, Reeder WJ. The Affordability of Adequate Housing [J]. Real Estate Economics, 1987, 15(4): 389-404.
- [40] Levin J., Tadelis S. Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U. S. Cities [J]. Journal of Industrial Economics, 2010, 58: 507-541.
- [41] Lib, et al. The Allocation of Risk in PPP/PFI Construction Projects in the UK [J]. International Journal of Project Management, 2005, 23: 25-35.
- [42] Ng, A., Loosemore, Martin. Risk Allocation in the Private Provision of Public Infrastructure [J]. International Journal of Project Management, 2007, 25: 66-76.
- [43] Ohls JC. Public toward Low-Income Housing and Filtering in Housing Markets [J]. Journal of Urban Economics, 1975, 2(2): 144-171.
- [44] Ostrom E., Parks R., Whitaker G., Percy S. The Public Service Production Process: A Framework for Analyzing Police Services [J]. Policy Studies Journal, 1978, 7: 381-389.
- [45] Protes A. Rationality in the Slum: An Essay on Interpretive Sociology [J]. Comparative Studies in Society and History, 1972, 14(3): 268-286.
- [46] Samuelson PA. The Pure Theory of Public Expenditure [J]. Review of Economics and Statistics, 1954, 36: 387-390.



- [47] Samuelson PA. A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure [J]. Review of Economics and Statistics, 1955, 37: 350-356.
- [48] Samuelson PA. Contrast between Welfare Conditions for Joint Supply and for Public Goods [J]. The Review of Economics and Statistics, 1969, 51(1): 26-30.
- [49] Spence M. Competition in Salaries, Credentials, and Signaling Prerequisites for Jobs [J]. The Quarterly Journal of Economics. 1976, 90(1): 51-74.
- [50] Stiglitz JE, Weiss A. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information [J]. The American Economic Review. 1981, 71(3): 393-410.
- [51] Tiebout CM. A Pure Theory of Local Expenditure [J]. Journal of Political Economy, 1956, 64: 416-426.
- [52] Tirole J. Incomplete Contracts: Where Do We Stand? [J]. Econometrica, 1999, 67(4): 741-781.
- [53] Turner JC. Housing Priorities, Settlement patterns, and urban Development in Modernizing Countries [J]. Journal of the American Institution Planners, 1968, 34(6): 354-363.
- [54] Ulack R. Migration to the Slum and Squatter Communities of Cagayan de Oro City [J]. International Migration Review, 1976, 10(3): 355-376.
- [55] White HC. Multipliers, Vancacy Chains, and Filtering in Housing [J]. Journal of the American Institute of Planners, 1971, 37(2): 88-94.
- [56] Wingo(Jr) L. An Economic Model of the utilization of Urban Land [J]. Papers in Regional Science, 1961, 7(1): 191-205.
- [57] Welson C. The Nature of Equilibrium in Markets with Adverse Selection [J]. The Bell Journal of Economics, 1980, 11(1): 108-130.
- [58] Woodward DC. Use of Sensitivity Analysis in Building- Own- Operate- Transfer Project Evaluation [J]. Journal of Project Management, 1995, 13(4): 239-246.
- [59] Bogdon A, Silver J. Prototype Analysis of Housing Availability, Affordability, Adequacy, and Accessibility [R]. U. S. Department of Housing and Urban Development; Washington D. C. 1994.
- [60] Frederickson G. Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere [R] Paper presented at Fudan University. 2006.
- [61] Freeman A, Chaplin R, Whitehead C. Rental Affordability: A Review of International Literature [R]. Discussion Paper 88, Department of Land Economy, University of Cambridge. 1997.
- [62] Nelson KP. Reassessing Current Needs and Programs for Expanding the Supply of Affordable Rental Housing in the United States [R]. The Mid-Year Meeting of the American Real Estate and Urban Economics Association, Washington D. C. , U. S. A. , 1994.
- [63] Nelson AC, Pendall R, Dawkins CJ, et al. The Link between Growth Management and Housing Af-



- fordability: the Academic Evidence [R]. Discussion Paper, Center on Urban and Metropolitan Policy, Brookings Institution. 2002.
- [64] Lindqvist E. Will Privatization Reduce Costs? [Working Paper]. IFN. 2008.
- [65] Richardson HW. City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries [Working Paper]. 1977, (252): Urban and Regional Economics Division, The World Bank.
- [66] Blau P 著. 王春光, 谢圣赞译. 不平等与异质性[M]. 北京: 科学出版社, 1991.
- [67] 陈劲松. 公共住房浪潮——国际模式与中国安居工程的对比研究[M]. 北京: 机械工业出版社, 2006.
- [68] 侯亚非, 张展新. 流动人口的城市融入: 个人、家庭、社区透视和制度变迁研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2010. 106-115.
- [69] 于一凡. 城市居住形态学[M]. 南京: 东南大学出版社, 2010. 144.
- [70] 白雪秋. 外部干预与部分逆向选择——兼论地方保护与假冒伪劣顽症[J]. 当代财经. 2005, 243(2): 5-11.
- [71] 闭勇华, 周秋鸣. 南宁市流动人口住房开发与经营管理研究[J]. 产业与科技论坛, 2012, 11(5): 52-53.
- [72] 陈碧琴, 傅强. 基于帕累托偏好的公共产品服务相对效率的理论模型[J]. 管理世界, 2009, (8): 171-172.
- [73] 郭金昌, 丁金宏, 孟庆艳. 大城市流动人口居住形态与居住空间变动机理——以上海闵行区为例[J]. 南方人口, 2006, 21(3): 40-45.
- [74] 黄文平, 王则柯. 逆向选择的几何解释[J]. 经济评论. 2004(1): 39-41, 47.
- [75] 蒋末文, 庞丽华, 张志明. 中国城镇流动人口的住房状况研究[J]. 人口研究, 2005, 29(4): 16-27.
- [76] 赖丹馨, 费方域. 公私合作制(PPP)的效率: 一个综述[J]. 经济学家, 2010, (7): 97-104.
- [77] 雷敏, 张子珩, 杨莉. 流动人口的居住状态与社会融合[J]. 南京人口干部管理学院学报, 2007, 23(4): 31-34.
- [78] 李笑, 李莹. 我国中低收入家庭住宅负担能力分析及其政策建议[J]. 建筑管理现代化, 2009, 23(5): 378-381.
- [79] 李爱华, 成思危, 李自然. 城镇居民住房购买力研究[J]. 管理科学学报, 2006, 9(5): 8-17.
- [80] 刘向杰, 黄善兵, 孔凌宇. 公私合作中投机行为的防范[J]. 城市问题, 2010, (1): 58-62.
- [81] 潘勇, 乔晓东. 逆向选择与中国电子商务市场声誉机制的本土性研究——以淘宝网为例[J]. 商业经济与管理. 2012, 243(1): 13-18.
- [82] 王春福. 公共产品多元治理模式的制度创新[J]. 管理世界. 2007, (3): 160-161.
- [83] 吴海瑾. 城市化进程中流动人口的住房保障问题研究——兼谈推行公租房制度[J]. 城市发





- 展研究, 2009, 16(12): 82-85.
- [84] 阎国平, 陈德棉, 阎中平. 上海城市居民可负担住宅价格分析[J]. 价格理论与实践, 2006(04): 45-46.
- [85] 叶晓甦, 杨俊萍. 基于多目标规划模型的 PPP 项目定价方式研究[J]. 统计与决策, 2012(6): 74-77.
- [86] 朱旭峰. 浙江省城市住房负担能力实证研究[J]. 经济论坛, 2008, 23: 27-30.
- [87] 左停, 王丽丽. 人口流动背景下我国中心城市的公租房建设[J]. 中国行政管理, 2011, (312): 28-31.
- [88] 高军军, 吴晓. 苏南开发区制造业外来务工人员的居住空间类型及特征研究[C]. 规划创新——2010 中国城市规划年会论文集. 重庆: 重庆出版社, 2010: 5782-5791.
- [89] 焦怡雪, 卢华翔, 孙莹, 等. 典型城市改善进城务工人员居住条件的探索与启示[C]. 转型与重构——2011 中国城市规划年会论文集. 南京: 东南大学出版社, 2011: 4526-4534.
- [90] 罗仁朝, 王德. 上海流动人口聚居区类型及其特征研究[C]. 生态视角下的城乡规划——2008 中国城市规划年会论文集. 大连: 大连出版社, 2008: 4496-4503.
- [91] 任远, 乔楠. 城市流动人口社会融合的过程、测量和影响因素[C]. 社会主义与中国现代政治、法律与社会——上海市社会科学界第七届学术年会论文集(2009 年度)政治、法律、社会科学卷. 上海: 上海人民出版社, 2009: 544-548.
- [92] 孙莹. 苏州市外来务工人员居住状况的调查研究[C]. 转型与重构——2011 中国城市规划年会论文集. 南京: 东南大学出版社, 2011: 4467-4479.
- [93] 吴晓. 我国进城农民的居住空间探析及其对策研究[C]. 和谐城市规划——2007 中国城市规划年会论文集. 北京: 中国水利水电出版社, 2007: 2617-2624.
- [94] 许景, 王兴平, 严玲, 等. 基于居留意愿分析的开发区流动人口住房问题探析——以常州市为例[C]. 生态视角下的城乡规划——2008 中国城市规划年会论文集. 大连: 大连出版社, 2008: 4423-4432.
- [95] 张锦荣. 上海市外来流动人口的空间特征解析[C]. 和谐城市规划——2007 中国城市规划年会论文集. 北京: 中国水利水电出版社, 2007: 224-232.
- [96] 张迺英, 刘常健. 新型农村合作医疗中的逆向选择问题探究——基于不完全信息静态博弈模型与实证分析[J]. 中国人口、资源与环境. 2011, 21(12): 161-165.